



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN

DERECHO CON ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DEL TRABAJO

Título del trabajo de tesis: JURIDICIDAD DE LA IMPROCEDENCIA DE LA HUELGA EN EL
CANAL DE PANAMA, SALVEDAD DEL DERECHO DE HUELGA.

Nombre del estudiante: LICDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME Cédula: 8-223-2363

Miembros del Jurado:

- a: DR. ROLANDO MURGAS TORRAZZA
b: DRA. ANTONIA RODRIGUEZ DE ARAUZ
c: DR. RICARDO LACHMAN

Calificaciones que otorgan:

98 = A
100 = A
98 = A
98 = A

Nota final promedio:

Observaciones generales del jurado:

La tesis aborda un tema de mucho impacto y poco desarrollado doctrinalmente.

Constituye un estudio profundo y meritorio del tema de la huelga, en el
Canal, producto de una meticulosa investigación, con valiosos aportes
personales. En la sustentación se hizo una excelente defensa de la tesis.
Por considerarla de gran mérito y utilidad, se recomienda la publicación de
la tesis.

Firma de los miembros del jurado:

a. [Firma]

b. [Firma]

c. [Firma]

Firma del representante del programa

Firma del estudiante

Fecha: 11-12-06

Firma del representante de la
Vicerrectoría de Inv. y Postgrado

Firma del decano
Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas

UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO CON ESPECIALIZACIÓN
EN DERECHO DEL TRABAJO



JURIDICIDAD DE LA IMPROCEDENCIA DE LA HUELGA EN EL
CANAL DE PANAMÁ. SALVEDAD DEL DERECHO DE HUELGA.

CECILIO ANTONIO CEDALISE RIQUELME

ASESOR DE LA TESIS
DR. ROLANDO MURGAS TORRAZZA

TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS PARA
OPTAR AL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO CON
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DEL TRABAJO

PANAMA, REPUBLICA DE PANAMA
2006

Dedicatoria:

A mi familia de formación, Damaris, mi esposa,
Janelli, Christian, Christopher y Cecilio, mis hijos,
quienes me donaron su tiempo para que yo cumpliera
este sueño.

Reconocimientos:

A todos los maestros del programa por compartir sus experiencias, especialmente al doctor ROLANDO MURGAS TORRAZZA, quien aceptara fungir como asesor de la tesis para que yo completara el programa.

Al doctor VASCO TORRES DE LEON por sus comentarios y consejos durante la preparación de esta investigación.

Al amigo OSCAR VARGAS VELARDE, quien formulara importantes recomendaciones luego de la cuidadosa lectura del texto original.

Agradecimientos:

A la familia LEON BUCANO por haberme adoptado como un miembro más
y por el apoyo que todos sus integrantes me brindaron siempre.

A PETER MORLAND W, quien me ofreciera su amistad incondicional.

A todos mis amigos, compañeros y colegas que contribuyeron de muchas
formas con este proyecto académico.

INDICE GENERAL

Abreviaturas.	i
Resumen.	1
Summary.	2
Introducción.	3

CAPÍTULO PRIMERO VIGENCIA DE LA LIBERTAD SINDICAL.

1. Origen de la libertad sindical.	15
2. Evolución histórica del tratamiento en los ordenamientos jurídicos.	20
3. Noción restrictiva y extensiva de la libertad sindical.	26
4. Configuración jurídica de la libertad sindical en Panamá.	30
4.1. Dimensiones y componentes.	33
4.2. Lesiones o atropellos.	38
4.3. Distorsiones jurisprudenciales.	41
5. Armonización con los medios de acción.	44

CAPITULO SEGUNDO PRESENCIA DE LA HUELGA EN PANAMÁ.

1. Aparición de los fenómenos huelguísticos en la vía transistmica y en el Istmo.	50
2. Regulación de la huelga en el Canal de Panamá.	56
2.1. Conexión con otros instrumentos jurídicos internacionales.	61
2.2. Relación del régimen legal de la huelga en el Canal con otros sistemas jurídicos.	62
3. Valoración del modelo jurídico sobre el derecho de huelga en el ordenamiento panameño y su ámbito de aplicación.	64
3.1. Determinación de su alcance, titularidad y contenido.	74
3.2. Exclusión y suspensión del derecho de huelga.	80
4. Precisión de la doctrina española sobre limitaciones del derecho de huelga.	83
4.1. Clasificación de los límites.	85

4.2. Aplicación de la jurisprudencia.	88
5. Situación de la huelga en las normas internacionales de trabajo.	93

CAPÍTULO TERCERO

IMPROCEDENCIA DE LA HUELGA EN EL CANAL DE PANAMÁ.

1. Prohibición y limitación del derecho de huelga.	104
1.1. Derivación de la reforma constitucional de 1995.	108
2. Calificación de servicios públicos y servicios esenciales de la comunidad.	110
3. Excepción concretada en la Ley 19 de 1997.	117
3.1. Justificación de la supresión.	124
3.2. Oposición a la prohibición.	127
3.3. Inserción de la doctrina del Comité de Libertad Sindical.	132
3.3.1. Expansión de la teoría del Bloque de Constitucionalidad.	141
3.4. Posición del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.	147
4. Compensación adecuada ante la privación de la huelga.	149
5. Reordenación necesaria de la huelga en el ordenamiento panameño.	159
Conclusión.	164
Bibliografía.	170

ABREVIATURAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ART	Artículo
ARTS	Artículos
CE	Constitución Española
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CLS	Comité de Libertad Sindical
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
CP	Constitución Política de Panamá
CT	Código de Trabajo de 1972
LOACP	Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
NLRB	National Labor Relations Board
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCSJ	Pleno de la Corte Suprema de Justicia
STCSJ	Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia
TC	Tribunal Constitucional de España

RESUMEN

El presente estudio se destina a defender la imposibilidad de hacer uso de la huelga dentro de las relaciones laborales en la Autoridad del Canal de Panamá no sólo porque ésta brinda un servicio esencial a la comunidad internacional como lo indica la propia Constitución Política y se desprende la prohibición, sino porque este derecho colectivo cede ante los otros bienes o valores superiores como son la vida, la salud y la incolumidad de las personas que también están resguardados en el texto fundamental. Se trata de un problema relacionado con el ejercicio del derecho de huelga cuya tutela constitucional no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de la vía interoceánica ni a los intereses generales del resto de la colectividad.

En el fondo, los intereses comunitarios y generales prevalecen sobre los derechos e intereses de los trabajadores, lo cual constituye el verdadero fundamento de la prohibición censurada por un sector de la doctrina nacional.

La improcedencia de la huelga en el Canal de Panamá, a nuestro juicio, supone una tácita excepción que se impone al ejercicio del derecho de huelga en nuestro medio. Además, en este tema adquieren plena vigencia los razonamientos de los órganos de control de la OIT, ya sea la Comisión de Expertos o la Comisión de Libertad Sindical. Por tanto, estimamos que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declarará la constitucionalidad del artículo 92 de la Ley 19 de 1997.

SUMMARY

The present study is intended to defend the inadmissibility to make use of the right of strike in the field of labor relations of the Panama Canal, not only because it (the Canal) offers an essential service to the international community - as indicated in the Political Constitution, from which the prohibition emanates - but because this right is overridden by the collective right of the people to life, health and security which are all granted by the constitution. It is about the problem related to exercising the right of strike granted by constitution guardianship, which is not contrary to the fundamental rights of the users of the international waterway nor the general interest of the rest of the community.

In essence, collective interest prevails over the rights and interest of the workers of the Canal, which constitute the fundamental basis of the censored prohibition of a sector of the national doctrine.

This inadmissibility of the right of strike in the Panama Canal suppose an explicit exception to the right of strike in our nation, which is also justified if we accept as correct the arguments over these topics of the control organs of the ILO (International Labor Organization), said the Commission of Experts or the Committee on Freedom of Association. Therefore, we consider that the Supreme Court of Justice will declare the constitutionality or juridicity of the article 92 of the Law 19 of 1997.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente investigación ha sido titulada *“Juridicidad de la Improcedencia de la Huelga en el Canal de Panamá. Salvedad del Derecho de Huelga”*, la cual tiene por objeto el estudio de una de las excepciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga, entendida por muchos como una cuestión relativa a los límites de este complicado derecho colectivo cuya constitucionalidad es cuestionada en nuestro medio, por lo que no debe ser confundida con la problemática de la titularidad del derecho de huelga dentro un ámbito específico. Queda así establecido y delimitado el estudio y análisis del tema.

Es necesario que recordemos que la huelga es una expresión concreta del conflicto existente entre interlocutores sociales específicos cuya aparición se dio durante la Revolución Industrial y su coronamiento jurídico advino tras las duras fases de represión y despenalización, quedando sometida a determinadas condiciones y restricciones. Este fenómeno sociojurídico producto de la lucha de clases donde el proletariado y el movimiento obrero jugaron un papel trascendental, se impuso sobre la burguesía y su aparato estatal como una conquista que llega a constitucionalizarse desde los inicios del siglo XX y, hoy día, es catalogado un derecho humano fundamental por considerarse el medio de defensa por excelencia de los trabajadores, pero no es visto como un derecho absoluto.

En Panamá, el derecho de huelga está reconocido en el artículo 69 de la reformada Constitución Política de 1972, limitando su ejercicio en los servicios públicos y cediendo su aplicación ante los otros bienes superiores de

interés colectivo tales como la vida, la salud y la incolumidad de las personas que se resguardan igualmente en dicho ordenamiento jurídico. Esas salvedades se acentúan al incorporarse en el texto constitucional el Título XIV sobre el Canal de Panamá, en 1995, donde fue establecida la ininterrupción de su funcionamiento por tratarse de un servicio esencial de la comunidad de índole internacional. Este principio se desarrolla en la Ley 19 de 1997, cuando dispuso la prohibición del uso de la huelga a los trabajadores del Canal de Panamá, introduciendo una clara excepción al ejercicio de este derecho colectivo. Ambos ordenamientos surgieron debido a los Tratados Torrijos-Carter de 1977, el cual preveía la transferencia de la vía acuática a manos panameñas, el día 31 de diciembre de 1999, cuando se dio la completa reversión del Canal.

No obstante, la imposibilidad de hacer uso de la huelga o de cualquier otro medio de presión sindical en el campo de las relaciones laborales en la Autoridad del Canal de Panamá resulta inconstitucional para un sector de nuestra doctrina, siguiendo una arraigada interpretación del **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**¹ que ha enfatizado que el derecho de huelga sólo puede ser limitado y no prohibido, desconociendo la existencia y tutela de los mencionados valores superiores de la comunidad que están contemplados en nuestro sistema constitucional como derechos absolutos.

Cabe preguntarse en estos momentos ¿si la prohibición de hacer uso de la huelga en el Canal de Panamá riñe o pugna con la Constitución

¹ ORGANO JUDICIAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA, **Registro Judicial**, Panamá, marzo, 1999, pp. 162-167.

Política? o, más significativo, ¿si el derecho de huelga constitucionalmente protegido admite excepciones o salvedades en nuestro régimen jurídico? y ¿cómo puede ser incorporada a nuestro ordenamiento interno la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT relativa a las excepciones del derecho de huelga?.

Proponiendo respuestas a las interrogantes formuladas arriba, podemos hablar de la *Juridicidad de la Improcedencia de la Huelga en el Canal de Panamá*, admitiendo que la Constitución Política no solo protege los intereses tutelados por el derecho de huelga sino que alcanza otros bienes y valores supremos que tienen naturaleza colectiva, privando sobre aquellos y teniendo que conjugarse dentro del sistema jurídico. Con ese marco daremos contestación a todas las interrogantes formuladas en el desarrollo de este estudio.

Se intenta defender la constitucionalidad de la prohibición impuesta en la Ley al ejercicio del derecho de huelga en el campo de las relaciones laborales en el Canal de Panamá, acogiendo ciertos razonamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT, con lo cual se adopta una posición frente al debate registrado y aún pendiente en la Corte Suprema de Justicia. También se persigue justificar en sede laboral la vigencia de la teoría del Bloque de la Constitucionalidad, la cual ha tenido limitada aplicación en nuestro derecho. Y, por último, se trata de profundizar en un tema que cuenta con escasa bibliografía en nuestro medio y que tiene enorme trascendencia en el plano nacional e internacional.

Los estudios que trazan conceptos distintos fueron elaborados, con

anterioridad, por Kathia Rivera Morales y Alexis Cuevas², quienes sostienen la necesidad de reglamentar el ejercicio del derecho de huelga en el Canal de Panamá, mediante el establecimiento de servicios mínimos. El argumento consiste en que la prohibición del derecho de huelga prevista en la legislación especial sobrepasa las disposiciones constitucionales relacionadas con esta materia.

Dentro de esta investigación nos hemos propuesto alcanzar variados objetivos, como es lógico, pretendiendo así dar contestación a las interrogantes formuladas. Entre los objetivos generales que pretendemos se mencionan los siguientes:

- Analizar el fenómeno sociojurídico de la huelga, así como la caracterización de este medio de acción en nuestro ordenamiento jurídico que proviene de la libertad sindical.
- Revisar las concepciones que justifican las excepciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga.
- Describir las formas de incorporar la normativa internacional del trabajo al derecho interno.

Respecto a los objetivos específicos se encuentran los señalados a continuación:

- Identificar los límites constitucionales del derecho de huelga dentro del sistema panameño.

² RIVERA MORALES, Kathia. *El Derecho de Huelga en el Canal de Panamá*, Tesis de Grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1999, pp. 90-129 y CUEVAS, Alexis, *Prohibición del Derecho de Huelga a los Trabajadores del Canal de Panamá*, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003, pp. 37-132.

- Conjugar el señalado enfrentamiento entre el derecho de huelga y su prohibición o exclusión en el contexto de las relaciones laborales en el Canal de Panamá.
- Proponer la necesidad de extender al ámbito laboral la vigencia de la teoría del Bloque de la Constitucionalidad.

Tales objetivos se han expresado claramente para evitar posibles desviaciones en el proceso de investigación, como apunta **Roberto Hernández Sampieri**³, puesto que constituyen las pautas del presente estudio descriptivo. Se observa la coherencia que tienen ambas categorías, lo cual conduce a un buen desarrollo y resultado final.

El modelo prohibitivo de la huelga que siempre ha estado presente en las relaciones laborales desarrolladas en el Canal de Panamá ha motivado un singular interés entre los estudiosos de los temas sociales como son los historiadores, sociólogos y especialistas en Derecho del Trabajo, conservándose por razones especiales dicho sistema después de haberse incorporado al desarrollo económico del país ese recurso natural. El no permitir el ejercicio del derecho de huelga en el Canal de Panamá, según una disposición legal, pareciera entrar en una contradicción con el precepto constitucional que reconoce el derecho de huelga a todos los trabajadores sujetos a ordenamientos laborales, lo cual impone que esa aparente desarticulación sea objeto de estudio detallado en nuestro medio, ya sea para justificarlo o para cuestionarlo como fue planteado en investigaciones previas.

³ HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto y Otros. *Metodología de la Investigación*, 3ª ed., Editorial Mc Graw Hill Interamericana, México, 2003, p. 44.

El punto central y las cuestiones conexas que se precisan en esta investigación resultan sensibles e importantes tanto para nuestra disciplina como para el régimen jurídico panameño dado que procuran la supervivencia y coexistencia de enfrentados derechos colectivos.

Desde una perspectiva teórica, los aspectos examinados ratifican el carácter dinámico de una de las instituciones nucleares del Derecho Colectivo del Trabajo, como es la huelga, destacando ciertos límites externos de este derecho. Desde un enfoque práctico, se fija y/o sugiere una posición diferente ante el debate generado por la disposición legal tachada de inconstitucional y, consecuentemente, se establece una propuesta que debe adoptar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia para resolver el proceso constitucional, ya mencionado.

Por tanto, el presente estudio registra un renovado interés debido al significado histórico y actual que siempre ha tenido y tiene una de las maravillas del mundo no sólo para los panameños que atravesaron un largo y sacrificado período de lucha y espera para su control absoluto, sino para los extranjeros que se han beneficiado y aún se benefician de esa portentosa obra de ingeniería.

También a escala internacional la cuestión tratada tiene enorme trascendencia porque las operaciones del Canal de Panamá como actividad singular será sumada a la lista de servicios esenciales de la comunidad confeccionada por el Comité de Libertad Sindical, reconociendo su labor como organismo de control y supervisión de la OIT, y tendrá eficacia plena el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que

permite excepciones y limitaciones al ejercicio del derecho de huelga.

En estos tiempos cuando se habla de ampliación del Canal de Panamá, mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, donde se generarán empleos en gran cantidad y diversidad que serán ejecutados por personas que estarán sujetos al ordenamiento laboral ordinario, y no al régimen laboral de la ACP, cuyos conflictos colectivos y acciones sindicales pudieran proyectar sus efectos hacia el sistema especial que reina en el Canal de Panamá, resulta conveniente prestarle una especial atención a este tema y ofrecerle un emblemático tratamiento al punto sobre los efectos de los fenómenos huelguísticos que estallen alrededor de la ACP con los cuales se pudieran afectar el tránsito pacífico e ininterrumpido por la vía interoceánica. Entonces, se tendrá que decidir si es o no constitucional el sistema especial que opera en la ACP donde no tiene amparo jurídico el derecho de huelga y como será garantizado el mismo para que no quede afectado por la actividad sindical de aquellos trabajadores que no están sometidos a la prohibición.

El estallido de una huelga, si fuera permitido el ejercicio de este derecho colectivo en las relaciones laborales del Canal de Panamá, indudablemente, que trastocaría toda una larga cadena de actividades importantes para el desarrollo nacional puesto que se dejarían de realizar obras que son financiadas por los aportes al producto interno bruto del Estado panameño y además se estarían poniendo en peligro no solo la salud de los habitantes del territorio nacional sino su seguridad, los cuales son intereses altamente tutelados en el sistema panameño. Imaginemos cualquier daño ocurrido durante la travesía de una nave con carga peligrosa, donde se

produzca un derramamiento de tales sustancias, se contaminaría el lago Gatún que suministra agua que sirve a gran parte de la población del país.

En consecuencia, encontramos propicio y prudente no sólo sostener la viabilidad constitucional de la prohibición al uso de la huelga en el campo de las relaciones laborales en la ACP, sino promover su discusión debido a la ausencia de literatura jurídica sobre el tema.

La presente investigación ha sido desarrollada con un lenguaje sencillo, pero con un riguroso análisis crítico, empleando por supuesto la legislación nacional e internacional y examinando las orientaciones jurisprudenciales tanto locales como foráneas aparecidas en los pronunciamientos más impactantes que fueron consultados en los distintos sistemas jurídicos. Sin duda alguna, hemos tomado en cuenta las opiniones de la doctrina panameña y extranjera plasmada en artículos, ensayos, monografías y textos especializados y generales que representan la fuente bibliográfica de este estudio científico.

La exposición de la cuestión planteada se establece en tres capítulos que contienen varios epígrafes, los cuales reflejan los puntos más controversiales del tema abordado en esta investigación, derivándose de la libertad sindical indudablemente, por lo que destacamos en el primer capítulo sus elementos básicos con los cuales puede determinarse su vigencia o decadencia en el sistema panameño. Dentro del segundo capítulo presentamos la dogmática de la huelga abordando en forma breve su aparición, evolución y regulación en este país, al igual que su tratamiento jurídico y el problema de la titularidad de este derecho que conduce a las limitaciones internas y externas del derecho de

huelga. En el tercer capítulo analizamos la improcedencia de la huelga en el Canal de Panamá, describiendo las posiciones a favor y en contra que están relacionadas con el criterio del Pleno sobre la limitada aplicación de la teoría del Bloque de Constitucionalidad tras la sugerencia de aceptar su vigencia en materia de derechos económicos y sociales, obviamente, justificando la exclusión de ese derecho colectivo dentro del contexto de las relaciones laborales en ese sector del país.

La información recopilada y analizada, metodológicamente, nos ha permitido corroborar la hipótesis central de esta investigación jurídica, por lo que hemos alcanzado satisfacer de forma plena los objetivos previstos.

En definitiva, la posición defendida y que sugerimos sea adoptada viene a impulsar un cambio sustancial en la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal de justicia, a propósito de este derecho colectivo, y también nos lleva a penetrar en el contenido de uno de los límites externos del derecho de huelga.

CAPITULO PRIMERO
VIGENCIA DE LA LIBERTAD SINDICAL

CAPÍTULO PRIMERO

VIGENCIA DE LA LIBERTAD SINDICAL

Desde el nacimiento del Estado Liberal clásico hasta la aparición del Estado Social de Derecho, la llamada *libertad sindical* ha sido objeto de diferentes tratamientos dadas las consecuencias que ella tuvo y tiene dentro de las sociedades industriales, sea en el orden político o económico, llegando a ser regulada por los distintos regímenes jurídicos mediante el establecimiento de condiciones, limitaciones y prohibiciones a su ejercicio como vemos en los sistemas y prácticas de los países citados en este trabajo. Reconocido y tutelado este viejo derecho de los trabajadores suele ser lesionado o desnaturalizado por las disposiciones, interpretaciones y aplicaciones concretas, siendo necesario establecer su teoría básica con la finalidad que se tenga una buena comprensión de ella y demostrar su eficacia y vigencia como fuente de la actividad sindical o sus medios de acción dentro de los modernos sistemas de relaciones laborales de cualquier sociedad democrática.

Esta figura es de vital importancia para el Derecho del Trabajo por cuanto representa la célula embrionaria de esta disciplina por ser su primera institución jurídica, pues de ella germinan sus otros componentes necesarios que la complementan y articulan para cumplir con su finalidad, dando lugar a que sea designada por la doctrina como la fuente primigenia de los medios de acción de los trabajadores. Sus principales expresiones son la negociación colectiva y la huelga, las cuales siempre ponen de manifiesto el conflicto de los que intervienen en el sistema productivo.

La defensa y promoción de los intereses de los trabajadores y sus organizaciones, sin duda, hacen parte de las estrategias de tutela política que

los Estados de Derecho deben asegurarle a estas personas como al resto de la comunidad, evitando actuaciones y decisiones que estén encaminadas a desalentarlos o confrontarlos con los demás intereses comunitarios, por lo que necesariamente se respetan todas las libertades públicas. Esto significa que los derechos sindicales conviven y coexisten con las libertades públicas dentro de un sistema democrático.

La complejidad del principio de libertad sindical, a juicio de **Silvana Sciarra**¹, se manifiesta sobre todo en su doble valencia individual y colectiva. Como libertad esencial de la persona, se trata de la libertad de constituir una asociación, de formar parte de la misma o de elegir la organización a la cual afiliarse, y también de abandonarla. La dimensión colectiva de esta libertad está implícita en su destino: las organizaciones sindicales se proponen la obtención de la tutela de intereses colectivos, aunque puede variar su descripción y la forma de su inserción en los distintos ordenamientos.

1. Origen de la libertad sindical.

El reconocimiento de la libertad sindical no pudo darse sin que ella antes fuera conquistada por el movimiento obrero, por lo cual resulta necesario destacar las circunstancias políticas y económicas que lo originaron y conformaron desde una perspectiva sociológica. Por eso, se sostiene que las luchas sociales y el movimiento obrero tienen una íntima conexión, pudiendo estudiarse ambos fenómenos a partir de diferentes enfoques en cualquier análisis sobre de la libertad sindical. En consecuencia, por ser insoslayable este

¹ SCIARRA, Silvana. "La Libertad Sindical en la Europa Social", **Debate Laboral No.7**, Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, Costa Rica, 1991, pp. 101-109.

aspecto estableceremos un breve repaso histórico de los acontecimientos y factores que influyeron en la formación y consolidación del movimiento obrero, los cuales determinaron a su vez el surgimiento del Derecho del Trabajo.

De entrada podemos decir que el nacimiento del movimiento obrero no se dio durante la época antigua ni durante el periodo del medioevo, ya que no se conocía el trabajo como factor de producción en esos periodos. En aquellos tiempos sólo existía el trabajo forzoso de esclavos, el trabajo servil realizado a favor del señor feudal y el trabajo por cuenta propia de los artesanos. Con la desaparición de la esclavitud y la servidumbre proliferaron las corporaciones integradas por los maestros, oficiales y aprendices, quienes se dedicaron a la práctica del mismo oficio y se caracterizaron por su sentido mutualista y familiar.

El régimen gremial sufrió su decadencia debido a dos razones, fundamentalmente, cuando los procedimientos artesanales fueron amenazados con los nuevos inventos de la época y cuando los propios maestros enseñorearon las corporaciones, ejerciendo cierta hegemonía en tales organizaciones e impidiendo que los oficiales obtuviesen esa categoría puesto que ella se transmitiría de modo hereditario, exigiendo tasas cuantiosas y obras complicadas para la conclusión del aprendizaje y prohibiendo el ingreso de los trabajadores extranjeros a dichos gremios. Considerando los efectos negativos de tales eventos, **Alfredo Montoya Melgar**² señala que éstos abusos provocaron frecuentes reacciones de los oficiales o <<compañeros>>.

² MONTOYA MELGAR, Alfredo. *Derecho del Trabajo*, 16ª ed., Editorial Tecnos, S.A., España, 1995, p.58.

que repetidamente se coaligaron en *compagnonnages* -verdadero antecedente del fenómeno sindical- y además recurrieron a ciertos medios de presión (huelgas y revueltas).

La situación descrita condujo igualmente a que el mundo moderno conociera otro modelo productivo, la manufactura, basado en el trabajo libre y dependiente que estuvo caracterizado por la contratación de los maestros empobrecidos así como los oficiales y aprendices indignados con la actitud de los maestros corporados. Las grandes fábricas de esa época dieron inicio al capitalismo y se registraron en ellas condiciones extremadamente vergonzosas para la clase proletaria como fueron bajos salarios, prolongadas jornadas de trabajo, contratos de larga duración, abuso de la mano de obra infantil y femenina, locales insalubres y la obligatoriedad de adquirir los bienes de consumo en los establecimientos de los propios empresarios, las cuales se agravaron con la generalización de las industrias.

En aquel panorama histórico aparecieron dos importantes fenómenos que fueron la revolución industrial con la que se hizo posible el tránsito de la fase primitiva e inmadura del capitalismo a la etapa del maquinismo y cambio tecnológico, fundado en los centros de factorías a gran escala; y la revolución francesa que exaltó el triunfo de la burguesía sobre el régimen monárquico, garantizando sus intereses con la adopción de leyes que impusieron su poderío político como clase dominante y profundizando la división social. Ambos sucesos estuvieron sustentados por la filosofía liberal e individualista que imperaba en ese tiempo, dando lugar el último acontecimiento al comienzo de la época contemporánea.

La revolución francesa fue un movimiento que llevó adelante sólo la clase burguesa, tal como recuerda Sergio Pérez Saavedra³, cuando apuntara que el pueblo no participó en la revolución, porque aún no tenía una clara conciencia de clase, siendo utilizado como elemento de la burguesía, que le encandiló los ojos y lo aturdió con el ruido del cascabel de promesas de igualdad, libertad y fraternidad.

El liberalismo clásico tuvo vigencia tanto en lo económico como en lo político conforme antes fue visto. Su concreción en el primer aspecto se puso de manifiesto cuando el Estado se abstuvo de participar en la actividad económica, dejando que ésta se rigiera por la Ley de oferta y demanda y configurando el sistema de *laissez faire-laissez passer* que implantó injusticias y opresión en los sectores débiles; y en el segundo plano estuvo presente cuando fue rechazada toda intervención estatal en las relaciones con los particulares y vino a ser consagrada en la Ley la autonomía de voluntad, garantizando el principio de libertad e igualdad de las personas.

El advenimiento de la sociedad industrial trajo consigo como arrastre el origen del movimiento obrero, el cual vino a consolidarse en la época contemporánea, después que los laborantes tomaron conciencia de su fuerza y vieron la necesidad de agruparse para hacer valer sus reivindicaciones a través de algaradas, sabotajes y otras formas de resistencias o presión que frenaron los brutales y constantes actos de explotación realizados por los dueños de los medios de producción. Se halla implícita aquí el germen o las semillas de las libertades sindicales.

³ PEREZ SAAVEDRA, Sergio. *La Libertad Sindical en la Doctrina y en el Derecho Positivo Panameño*, Tesis de Grado, Universidad de Panamá, Panamá, 1966-67, p.11.

Los problemas socioeconómicos y políticos derivados de las luchas que protagonizaron los antagonistas del mundo de trabajo provocaron el intervencionismo estatal con el propósito de canalizar los agudos choques que entre ellos se presentaron dentro de la sociedad capitalista. Esta intervención de los poderes públicos en las relaciones de producción hizo posible que surgiera la legislación obrera como una solución defensiva contra los conflictos sociales, estableciendo condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, limitando el trabajo de mujeres y niños, fijando salarios mínimos, reduciendo el tiempo de trabajo y protegiendo los infortunios laborales.

Tomando en cuenta el marco histórico en el que brotaron el movimiento obrero y, naturalmente, las libertades colectivas que acabaron con toda la explotación y miseria a la que fueron sometidos los asalariados de esa época, y que no fueron debilitados ni extirpados tras la actitud prohibitiva del Estado, podemos recalcar que tales expresiones sociales constituyeron y siguen constituyendo el contenido esencial de la principal institución jurídica del derecho del trabajo: la libertad sindical. Entonces, se colige que su conquista fue una victoria del sector obrero que como grupo social vio la necesidad de unirse en defensa de sus intereses y reivindicaciones, aspirando a producir los cambios de sus condiciones económicas y políticas que le fueron escamoteadas por los patronos y los poderes públicos, ya que carecerían de los medios capaces para generarlos y resguardarlos.

En definitiva, puede afirmarse que el surgimiento de la denominada *cuestión social* constituye la base del fenómeno sindical con todos sus indisociables contenidos.

2. Evolución histórica del tratamiento en los ordenamientos jurídicos.

Las duras e intensas luchas escenificadas por los obreros para la obtención del reconocimiento de la dignidad del trabajo y el derecho de superación de sus condiciones de vida, desafiando y resistiendo la burguesía y a todo su aparato político represivo, pasaron por un accidentado y tormentoso camino que incluyeron sus diferentes tratos legales. Ese recorrido es lo que consideramos el vía crucis de la libertad sindical o, en otras palabras, el llamado itinerario jalonado de su evolución histórica.

Frente al ordenamiento jurídico la libertad sindical tuvo una lenta y gradual transformación, al igual que las otras instituciones medulares del derecho colectivo, llegando a identificarse tres momentos distintos como fueron su represión, despenalización y protección, los cuales se reflejaron en su tratamiento normativo. En la historia ese largo proceso se puso de manifiesto con saltos hacia delante y en ocasiones con retrocesos, tal como apunta Carlos Palomeque López⁴, quien destaca la actitud del derecho frente a ese fenómeno sociopolítico de la siguiente manera:

-Etapas de Prohibición. La burguesía triunfante de su revolución histórica, que supuso la consagración de las relaciones capitalistas de

⁴ PALOMEQUE LOPEZ, Carlos. *Derecho del Trabajo e Ideología*, 5ª ed., Editorial Tecnos, S.A., España, 1995, pp.11-12. Esta histórica evolución y división de la regulación normativa por la que atravesara la libertad sindical, la más bella conquista alcanzada por el movimiento obrero en el siglo XIX, tal como fue bautizada por la doctrina clásica era conocida como la edad heroica, la era de la tolerancia y del reconocimiento institucional, identificando en el primer momento la negación de las libertades colectivas, en el segundo periodo la ausencia de persecución y el tercer ciclo el coronamiento de las uniones de los obreros y sus medios defensivos producto de sus incansables luchas. DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Editorial Porrúa, S.A., México, TII, 1993, p.204.

producción y la afirmación del liberalismo como producto ideológico dominante, se apresuraba a la eliminación de los vestigios de las corporaciones del Antiguo Régimen bajo el principio de <<nada entre el individuo y el Estado>>. Los sindicatos y demás organizaciones obreras entraron de lleno así en el ámbito prohibitivo de leyes como la francesa *Le Chapelier* de 1791 (el Edicto de Turgot había procedido de 1776 a abolir en Francia todas las corporaciones, jurados y maestrías, proclamando el principio de la libertad de trabajo) o las *Combinación arts.* inglesas de 1799 y 1800. El carácter revolucionario de las sociedades de resistencia, amenaza cierta para las paredes maestras del orden burgués, provoca al instante el reforzamiento de la prohibición, incluso con la tipificación penal de la actividad sindical.

-Etapa de Tolerancia. El desarrollo del movimiento obrero iba a conducir paulatinamente en los distintos ordenamientos jurídicos a un levantamiento de la prohibición penal acerca de la constitución de sindicatos, bien que subsistieran importantes reductos de represión para la acción obrera y sindical y, sobre todo, una actitud defensiva por parte de los poderes públicos en la interpretación y alcance del asociacionismo de los trabajadores.

-Etapa de Reconocimiento Jurídico. En todos los ordenamientos hay una disposición legislativa o una sentencia judicial que sanciona jurídicamente la legalidad formal y expresa las organizaciones sindicales, abandonándose así la fase de mera tolerancia de las mismas. La organización obrera no será ya, no solo prohibida, ni siquiera simplemente tolerada, sino que gozará del reconocimiento y protección del Derecho. Es el caso, así pues, de la ley de Asociaciones italiana (1864), de la *Trade Union Act* británica (1871), de la Ley francesa *Waldeck-Rousseau* de (1884), o de las leyes

norteamericanas *Clayton Act* (1935), así como de la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el *Senn Case* (1937), que significa la consagración constitucional del sindicalismo. La plenitud del reconocimiento del sindicato por parte del Estado se alcanza, finalmente, con la constitucionalización de los derechos sindicales, dentro ya del modelo de <<Estado social de derecho>>. El sindicato ya se convierte en una institución esencial para los fines que constitucionalmente se propone el Estado, revistiendo la libertad sindical la cobertura de derecho fundamental, que dispone de un cuadro reforzado de tutela. La libertad sindical, y el conjunto de derecho que integran un contenido esencial, no es ya tan solo un instrumento básico de autotutela para la clase trabajadora, sino al propio tiempo uno de los pilares de la estructura institucional de los Estados democráticos de capitalismo avanzado. A partir de la Constitución alemana de *Weimar* (1919), el sindicato y la libertad sindical recibirán sanción constitucional en los modernos textos fundamentales como la Constitución italiana de 1947 (art.39), la Ley Fundamental de *Bonn* de 1949 (art.9.3), la Constitución francesa de 1958 (preámbulo de la de 1946 dejando de vigor), la Constitución portuguesa de 1976 (arts. 56 y 57), o, en fin, la Constitución española de 1978 (arts. 7 y 28.1).

Entonces, puede afirmarse que la libertad sindical inicialmente fue reprimida por la clase dominante al grado que se castigaron penalmente los intentos por conformar agrupaciones profesionales, luego dicho comportamiento o realidad fue tolerada o aceptada cuando se suprimieron o derogaron las disposiciones penales que la sancionaban, lo cual se dio por las constantes luchas sociales, y finalmente fue reconocida o protegida por el

ordenamiento jurídico hasta elevarla a rango constitucional y salvaguardarla en el plano internacional como se verá.

La grandeza de esta vieja institución jurídica cuyo tratamiento ha variado con el tiempo, la precisa con singular elocuencia Ana Carmona Contreras⁵, cuando puntualiza que la libertad sindical registra una innegable relevancia cifrada esencialmente en dos aspectos íntimamente relacionados entre sí. En primer lugar, ésta se manifiesta históricamente como la punta de lanza, como *derecho emblemático* cuyo primer objetivo va ser la obtención de autonomía existencial propia de carta de naturaleza específica que lo sitúe más allá del derecho de asociación en el que presenta inicialmente encuadrado. Esta será la primera reivindicación del colectivo obrero: que se reconozca su relevancia jurídica como grupo organizado y, asimismo, obtener un tratamiento normativo propio diferenciado frente a las otras realidades asociativas. De forma subsiguiente, el derecho de libertad sindical va a manifestar una amplia capacidad aglutinadora de cara a otros derechos también inscritos en el ámbito laboral. Se configura, así, como una especie de *derecho nodriza* o casa común en la que éstos se integran y en torno al cual aparecen tradicionalmente congregados. Y es que la libertad sindical, una vez afirmada su viabilidad jurídica como fenómeno asociativo de características propias y específicas, tiende a configurarse como el marco inicial de referencia, como la fuente primigenia de la que manan distintos derechos de acción, señaladamente, *la negociación colectiva y la huelga*.

⁵ CARMONA CONTRERAS, Ana. *La Conflictiva Relación entre la Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, Editorial Tecnos, S.A., España, 2000, p.23.

Por tanto, el llamado derecho de sindicalización no debe confundirse con la coalición ni con el genérico derecho de asociación, ya que la primera es vista como su antecedente necesario por cuanto se trata de una agrupación temporal de personas con miras a la obtención de una finalidad concreta; mientras que el segundo es una garantía individual, estrictamente, parecida a la libertad de reunión destinada a la consecución de sus objetivos producto de la unión duradera y permanente de las personas. La diferenciación entre la libertad sindical y el derecho individual de asociación, **Arturo Hoyos**⁶ la ubica en el origen histórico, el fundamento filosófico y la finalidad de uno y otro derecho, pues el primero crea un espacio para el colectivo de los trabajadores o empleadores para defender sus intereses frente a las otras clases sociales e igualmente frente al Estado y el segundo crea un derecho de libertad para el individuo frente al Estado. No niega con ello las dimensiones individuales que tenga la libertad sindical, las cuales son su periferia y no su epicentro o contenido esencial como es catalogado por toda la doctrina.

La libertad sindical viene a convertirse en el manto que arroja tanto la negociación colectiva como la huelga, ya que son derechos estrecha e indisolublemente conectados, pues difícilmente pueden concebirse el uno sin el otro y viceversa. Con esto se indica que se trata de derechos inseparables y que dada su interdependencia los consideramos presupuesto y complemento, cuando sean ejercidos plenamente por los trabajadores y sus organizaciones. Estas actividades sindicales no tendrían sentido ni propósito si fueran reconocidas o permitidas aisladamente en cualquier sistema de relaciones

⁶ HOYOS, Arturo. *Derecho del Trabajo y De La Seguridad Social*, Editorial Jurídica Iberoamericana, S.A., Colombia, 2005, p.437.

laborales. Por ello, se dice que la libertad sindical representa la piedra angular de la fortaleza sindical.

En el plano internacional diversos instrumentos jurídicos aluden a la libertad sindical, incluyendo sus contenidos esenciales, entre los cuales pueden mencionarse los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, 87 y 98, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Carta Social Europea de 1961, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. También existen otros instrumentos regionales que se refieren a la libertad sindical como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1979, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981.

Las normas internacionales del trabajo relativas a la libertad sindical son variadas y diversas como puede observarse y tienen el propósito de ofrecer una tutela supranacional de este martirizado derecho colectivo.

Dentro de la estructura de la OIT se han creado organismos que tienen la misión de velar por el estricto cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, relativas a la libertad sindical, tales como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y el Comité de Libertad Sindical (CLS), ambos pertenecientes al Consejo de Administración que constituye uno de sus órganos constitutivos. Estos entes de supervisión tienen la función de aplicar los mecanismos de control, ya sean regulares o bien especiales.

Tanto las normas internacionales de trabajo como las peculiares decisiones de los organismos de supervisión y control, según destacan los expertos laboristas, han tenido influencia decisiva en la adopción de los ordenamientos jurídicos nacionales de los distintos países miembros de la OIT.

3. Noción restrictiva y extensiva de la libertad sindical.

La frase libertad sindical presupone la conjunción de dos palabras -libertad y sindicato- que están arraigadas a la historia de la humanidad y tienen un profundo sentido dentro de la ciencia jurídica, sugiriendo con ello la riqueza del alcance y contenido que esta institución conserva, pese al tiempo transcurrido desde que fuera conquistada por la clase sometida y explotada en el contexto de las relaciones industriales.

Una aproximación al concepto de libertad sindical no es tarea fácil dado que esta ella ha sido concebida con matices políticos y jurídicos. Es decir, que las nociones del mencionado término han sido elaboradas desde distintos ángulos.

Con esa orientación **Rodolfo Nápoli**⁷, hace algún tiempo, dijo que la libertad sindical, desde una perspectiva genérica y política, es vista como el medio por el cual los trabajadores esperan obtener igualdad con los patronos, de la que de hecho carece, o pretenden conseguir la eventual supremacía y hasta la existencia absoluta de la clase trabajadora en la sociedad del futuro. Y desde un ángulo profesional y jurídico este fenómeno equivale a un conjunto

⁷ NAPOLI, Rodolfo. *Manual de Derecho Sindical*, 2ª ed., Editorial La Ley, Argentina, 1969, p. 63.

de esenciales derechos profesionales de los trabajadores y de sus asociaciones del trabajo, frente al Estado y los empleadores.

Conjugando el escenario sociopolítico donde fuera conquistada esta pieza clásica de nuestra ciencia, Mario De La Cueva⁸ dejó plasmado que la libertad sindical comprendió, desde un principio, la facultad de negociar colectivamente las condiciones de prestaciones de los trabajos, así como la posibilidad de utilizar los medios o caminos convenientes o necesarios para obligar a los empresarios a aceptar la contratación colectiva en condiciones justas. Pero con mayor precisión afirmaba que dicha frase supuso el derecho de todos y cada uno de los trabajadores para formar e ingresar libremente a las organizaciones que estimen conveniente y el derecho de éstas a actuar libremente para la realización de sus fines.

Tomando en cuenta tales enfoques ha sido estructurada y propagada una doble concepción de la libertad sindical, tal como se advierte enseguida. De modo restrictivo o estricto suele decirse que ella entraña el derecho que tienen todos y cada uno de los trabajadores para organizarse en grupos o en asociaciones sindicales con el objeto de lograr la defensa, mejora y promoción de sus intereses, siendo nombrado frecuentemente derecho de sindicación o sindicalización. En forma extensiva o amplia la libertad sindical engloba o envuelve tres instituciones medulares o nucleares del derecho colectivo que son: el derecho de asociación profesional, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga. Ambos sentidos deben ser manejados con propiedad para la adecuada comprensión de esta bella institución.

⁸ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit, p. 215.

Sin considerar la cuestión terminológica apuntada, se aprecia que la noción estricta diferencia dos importantes dimensiones o vertientes, a saber: la individual y la colectiva. La vertiente o faceta individual se refiere a las facultades que tienen los trabajadores individualmente considerados como fundar, ingresar, mantenerse en las organizaciones sindicales, incluyendo la posibilidad de no inscribirse o separarse de ellas libremente, las cuales son las fuentes de otras prerrogativas que caen dentro del llamado derecho de afiliación sindical. Por su parte, la dimensión colectiva tiene que ver con las garantías de participación, funcionamiento y actuación en la vida de los sindicatos o entes sindicales, las cuales se destinan a conseguir sus fines, integrando como medios la denominada actividad sindical.

En definitiva, esta figura comprende un haz de posibilidades, derechos y garantías alcanzadas por el movimiento obrero o sindical después de largas luchas destinadas al desarrollo, funcionamiento y ejercicio de la actividad sindical. En tal sentido, encontramos la concepción propuesta por **Carlos Etala**⁹, quien percibe la libertad sindical como un conjunto de derechos, potestades, privilegios e inmunidades otorgadas por las normas constitucionales, internacionales y legales a los trabajadores y las organizaciones voluntariamente constituidas por ellos, para garantizar el desarrollo de las acciones lícitas destinadas a la defensa de sus intereses y al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo.

De acuerdo con esta noción se formulan las aclaraciones siguientes: que la libertad sindical está reconocida en casi todas las legislaciones de los países y

⁹ ETALA, Carlos. **Derecho Colectivo de Trabajo**, Editorial Astrea, S.A., Argentina, 2002, pp. 58-59.

especialmente por las cartas internacionales de derechos humanos y sociales y por los convenios 87 y 98 de la OIT; que la libertad sindical resguarda tanto a los trabajadores como a los empleadores; no obstante, la mayoría de los ordenamientos jurídicos aluden a los trabajadores y a las organizaciones por ellos constituidas, puesto que los empleadores y sus organizaciones se encuentran protegidas por el derecho de asociación que se rigen por el derecho común; que la libertad sindical se refiere principalmente a su aspecto positivo, dado que las leyes no excluyen la faceta negativa aun cuando la que se estimula y potencia es su expresión positiva.

Junto al examen de la concepción de la libertad sindical se presenta un aspecto que ha despertado mucho interés en la doctrina, el cual consiste en determinar su naturaleza jurídica, lo cual nos lleva a mencionar los criterios que han sido expuestos por la doctrina. En un inicio la consideraron un auténtico derecho político, tomando en cuenta sus orígenes y los fines perseguidos; mientras que después se estableció que ella supuso un derecho colectivo por esencia dada su configuración en el derecho del trabajo. Por su parte, no han faltado especialistas que la encuadran como una categoría del derecho individual, pero con proyección en el ámbito colectivo.

Pese a la garantía individual que conlleva la libertad sindical, en general, se afirma que su naturaleza es eminentemente colectiva debido a los intereses gremiales tutelados, los cuales están por encima de aquellos que cada trabajador esté buscando aisladamente. Queda claro, entonces, que el interés supremo de la libertad sindical que consiste en lograr el mejoramiento de las condiciones de trabajo dentro de la sociedad es lo que determina su naturaleza.

En la actualidad, se le viene atribuyendo jerarquía de derecho fundamental, recordando que se trata de un derecho natural y universal, cuya vigencia resulta necesaria dentro de los sistemas laborales de todos los países democráticos, pues constituye un factor que genera justicia social y asegura uno de los principales cimientos para una paz duradera. La libertad sindical puede ser definida, entonces, como un derecho fundamental pertenecientes a los trabajadores para asociarse profesionalmente a objeto de promover y defender sus intereses económicos y sociales.

4. Configuración jurídica de la libertad sindical en Panamá.

Antes de establecer la configuración jurídica de la libertad sindical, en nuestro país, resulta conveniente que digamos que este derecho colectivo es uno de los más complejos y peculiares dentro de la ciencia del Derecho del Trabajo, debido a su extenso y diverso contenido como se verá a lo largo de este epígrafe donde brevemente reseñamos sus componentes, constantes mutilaciones y desnaturalizaciones. Con razón, **Rolando Murgas Torrazza**¹⁰ destaca que la libertad sindical es el sustento de los derechos colectivos, los cuales son el contenido del derecho sindical, sin el cual éstos no tendrían vigencia ni eficacia en el mundo de las relaciones laborales.

La libertad sindical está reconocida expresamente en el artículo 68 de la vigente Constitución Política dentro del capítulo tercero del título tercero que alude a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales. Se recepta como un

¹⁰ MURGAS TORRAZZA, Rolando. "Los Derechos Colectivos", **Anuario de Derecho No.23-24**, Centro de Información Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1994-95, pp.372-377.

derecho fundamental que alcanza a los asalariados, profesionales y empleadores que podrán crear sus organizaciones sociales, incluyendo a los servidores públicos dado no se encuentran excluidos en fórmula empleada en el precepto comentado. También quedan establecidos ciertos aspectos de su dimensión individual y colectiva como son: por un lado, la afiliación sindical expresada en su faceta positiva exclusivamente y, por otro lado, el denominado registro sindical, la prohibición de disolución o suspensión por vía administrativa y la limitación impuesta a determinadas personas en el funcionamiento de tales organizaciones. Este precepto constitucional mantiene la redacción de su antecedente inmediato el artículo 67 de la Constitución de 1946, donde se incorpora por primera vez la libertad sindical al sistema panameño, siguiendo la tradición de la constitucionalización de los derechos laborales iniciada en 1917 con la Constitución mexicana de Querétaro y continuada en 1919 con la Constitución de Weimar. Esta institución sociojurídica no figuraba en las Constituciones de 1941 y 1903; no obstante, la primera contemplaba uno de sus medios de acción.

Dentro del rótulo de los derechos sociales también se establece el derecho de huelga como instrumento de presión de los trabajadores, según veremos detalladamente en otro capítulo, pero no aparece consagrado el derecho de negociación colectiva aun cuando la doctrina afirme que su reconocimiento se encuentra implícito como apunta **Vasco Torres De León**¹¹, quien está convencido de su referencia indirecta en los textos constitucionales

¹¹ TORRES DE LEON, Vasco. *Teoría Básica sobre el Convenio Colectivo Panameño*, Colección Papeles Laborales, No.1, Panamá, 1997, pp. 90-91. Su tutela no es posible por vía del amparo de garantías constitucionales, según un sector de la doctrina que sí admite el reconocimiento implícito de este derecho en la Constitución de Panamá. Vid. HOYOS, Arturo, Op. Cit., p.446.

que mencionan la libertad sindical. Ambos, son considerados componentes necesarios de la libertad sindical, a pesar de su separada regulación constitucional que en otras latitudes aparenta una conflictiva relación conforme la doctrina extranjera, siendo el primero el acceso efectivo al convenio colectivo que institucionaliza el conflicto y como mecanismo evita su agudización y el segundo constituye el arma sindical por antonomasia que crea el equilibrio entre sujetos desiguales desde una perspectiva social y económica. Se tratan de concretos medios de acción de la libertad sindical.

Utilizando palabras diferentes, pero con igual enjuiciamiento crítico, **María Roquebert León**¹² comenta que dicho precepto constitucional establece una reserva para la regulación del reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, pero también se reconocen expresamente como garantías de la libertad sindical. Por una parte, algunos aspectos de la denominada libertad de constitución, y, por la otra, la libertad de disolución. La única restricción que opera esta norma es la prohibición a los extranjeros de formar parte de los órganos de dirección de los sindicatos. El derecho de libertad sindical y el derecho de huelga tienen una estrecha conexión dentro del ordenamiento jurídico panameño, pese a las deficiencias operadas en la práctica sobre el ámbito subjetivo de ambos derechos fundamentales, la cual se explica histórica y filosóficamente.

En cuanto al tratamiento de la libertad sindical, dentro del libro tercero del Código de Trabajo de 1972, se regula la formación de los sindicatos, la contratación colectiva y la huelga, estableciéndose una sistemática tutela de

¹² ROQUEBERT LEON, María. "El Canal de Panamá y El Derecho de Huelga", *Revista Tareas* No. 105, Celsa, Panamá, 2000, p. 69.

estos derechos colectivos, a diferencia de las normas del primer Código de Trabajo que eran deficientes porque no protegieron el sindicato, soslayaron la contratación colectiva y desconocieron la huelga con una reglamentación disparatada como es sabido.

La mencionada cobertura constitucional y legal que rige la libertad sindical en Panamá fue diseñada con base a las normas internacionales de trabajo que se adoptaron, fundamentalmente, a finales de la década de los años cuarenta y han sido introducidas en nuestro sistema mediante las leyes 45 de 1967 y 23 de 1966 que ratificaron los Convenios de OIT 87 y 98, respectivamente. También forman parte de la tutela jurídica de la libertad sindical las diferentes leyes por medio de las cuales se han aprobado las declaraciones, pactos y tratados internacionales sobre derechos humanos. No obstante, la aplicación o vigencia de esta histórica y sacrificada institución ha sido comprometida en algunas ocasiones con actuaciones políticas y en otras con orientaciones jurisprudenciales, como veremos más adelante, las cuales constituyen un verdadero atentado contra su contenido esencial.

4.1. Dimensiones y componentes.

Como veremos enseguida alrededor del derecho de libertad sindical gravitan o giran una serie de derechos sindicales de los trabajadores y sus organizaciones. Es decir, que este *mega derecho* envuelve una mezcla de potestades o facultades que ejercidas por sus titulares se destinan al logro de su mejoramiento social, económico y político, dentro de una sociedad democrática donde impera el respecto al estado de derecho.

Concretamente, ese fenómeno sociojurídico está compuesto por los derechos de formación, afiliación y disolución, cuyos aspectos positivo y

negativo operan en las organizaciones simples como en las agrupaciones profesionales de naturaleza compleja; los derechos de organización, funcionamiento y participación que se aplican dentro de la estructura interna de tales entes; y los derechos de acción sindical entre ellos la negociación colectiva y la huelga que dependen de una decisión colectiva para su pleno ejercicio. De las potestades del primer grupo se ocupan los artículos 331, 349, 350, 352, 356, 395 y 397 del Código de Trabajo; mientras que las garantías del segundo grupo se prevén en los arts. 337, 342, 369, 370, 374, 377, 378, 381 y 385 del mismo Código; y las alternativas del tercer grupo se desarrollan desde el artículo 398 hasta el art. 519.

El derecho a formar sindicatos es el primer eslabón que enlaza la cadena de prerrogativas que integran el contenido de la libertad sindical, mientras que la última argolla está representada por el derecho a disolverlo, sea por iniciativa propia o por imposición judicial, excluyendo la posibilidad de la suspensión o disolución por vía administrativa.

La constitución de los sindicatos o de las organizaciones sociales debe realizarse sin injerencia alguna, pero con sujeción a las disposiciones legales que las consideran un asunto de interés público y un medio para el sostenimiento y desarrollo del país. Se trata de un acto libre y espontáneo de un grupo de trabajadores que buscan su bienestar o mejor dicho el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas. En el régimen jurídico se distinguen cuatro tipos de organizaciones sociales, a saber: gremiales, de empresa, industriales y mixtos, los cuales deben cumplir con una serie de exigencias materiales y formales para su reconocimiento.

En cuanto a la afiliación sindical que es una derivación de la existencia de la libertad sindical, podemos decir que ella se expresa como la facultad que tiene el trabajador de adherirse a cualesquiera de las organizaciones sociales mencionadas e incluso mantenerse dentro de las mismas hasta lo estime conveniente. Se trata de un aspecto individual de la libertad sindical o de la llamada libertad positiva de sindicación que rige en las organizaciones simples como en las estructuras complejas de nuestro sistema sindical, tal como lo establece la legislación panameña. El reverso de este derecho supone la facultad que tiene el trabajador de separarse de la organización sindical que hubiera elegido con anterioridad o la posibilidad de abstenerse de ingresar a un sindicato u organización social, englobándose ambas prerrogativas dentro de la llamada libertad negativa de sindicación como la otra cara de la faceta individual. Se encuentra implícita en el artículo 388 del Código de Trabajo, mientras que su expreso reconocimiento aparece en el artículo 350.

Sobre el aspecto negativo de la libertad sindical el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha dictaminado que el mecanismo indirecto de sindicalización, a través del sistema de pago de cuotas obligatorias sindicales, existente en el ordenamiento jurídico panameño vulnera la protección constitucional de la libertad sindical al desconocer una parte de sus componentes esenciales, es decir, el abstenerse a ingresar a un sindicato o separarse del mismo cuando lo estime conveniente el trabajador, tal como se observa en el fallo de 19 de febrero de 1993 mediante el cual se declararon inconstitucionales los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 373 del Código de Trabajo, al igual que la última frase del segundo párrafo del artículo 405.

Efectivamente, en la mencionada sentencia del Pleno se estableció que “es permitido que las constituciones contemplen disposiciones con reserva. Lo que no es posible es que el legislador al desarrollar tales preceptos, establezca disposiciones que contraríen otras normas de rango constitucional, pues en dicho evento esas disposiciones legales devendrían en inconstitucionales, habida consideración de que el legislador ha ido más allá del mandato. Tal es el caso que se presenta en el negocio que nos ocupa. Pese a existir reserva legal (art. 40) en lo que respecta a las limitaciones que se le pudiera aplicar a la libertad de trabajo en el renglón de sindicación y cotizaciones obligatorias, cualquier precepto legal que estatuya la sindicación obligatoria propiamente tal o alguna modalidad de sindicalización forzosa indirecta, conculca el principio de rango constitucional de libertad sindical, prevista en el artículo 64 de la Constitución”.

Con este pronunciamiento vino a exaltarse la faceta negativa del derecho de afiliación sindical, una de las unidades de la libertad sindical, la cual no es promovida por nuestra legislación y además se produjo un sensible debilitamiento a la misma porque no le dio un tratamiento adecuado a los intereses colectivos que ella tiende a tutelar en el fondo por su naturaleza.

Los pactos de seguridad conocidos como cláusulas sindicales que son las estipulaciones insertadas en los convenios colectivos, luego de la negociación colectiva, destinadas a lograr la defensa y fortaleza de las organizaciones sociales suelen hacer ilusoria la cara negativa de la libertad sindical puesto que crean una antesala de la esclavitud y vulneran la libertad

de trabajo, tal como sostuvo **Guillermo Cabanellas**¹³, quien dijo que las mismas son inconstitucionales. Existen disposiciones legales que potencian y respaldan la validez de las cláusulas de preferencia sindical dentro del sistema panameño conforme el numeral 13 del artículo 128 y el inciso b del acápite C del artículo 213 del Código de Trabajo.

La disolución de las organizaciones sociales que no obedece a la iniciativa propia de los trabajadores, sólo puede declararla la autoridad jurisdiccional, una vez se cumplan los trámites del proceso abreviado, en los siguientes casos: cuando la organización se aparte permanentemente de los fines exclusivos previstos en la ley; y cuando se compruebe que el sindicato está evidentemente controlado por un empleador, grupo u organización de empleadores, según lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 392. Por tanto, es imposible que se declare por vía administrativa la disolución de las organizaciones sociales. Las reglas aplicables a la disolución por acuerdo de su membresía se contemplan en el artículo 396 del Código de Trabajo.

Otro de los tantos derechos incluidos en la libertad sindical es el organizar la estructura interna de los sindicatos y participar en su funcionamiento, sea en la redacción de sus propios reglamentos, la elección de sus dirigentes sindicales, la definición de sus actividades o programas de acción y la conformación de sus órganos de gobierno. Son el reflejo de la autonomía sindical puesta de manifiesto frente al Estado y frente al empresario, buscando impedir cualquier injerencia en los asuntos internos de las organizaciones sociales.

¹³ CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de Derecho Laboral**, 3ª ed., Editorial Heliasta, S.R.L., Argentina, 1992, T. II, p.95.

También cuentan los derechos de actividad o de acción sindical que aluden a la representación y defensa de los intereses de los trabajadores, tales como la negociación colectiva y la huelga, los cuales son un complemento de todas las potestades anteriores y tienen una proyección a lo externo de la vida sindical fundamentalmente. Ambos medios de acción han sido regulados con una fuerte y acentuada intervención estatal en nuestro medio, al punto que llegan a ser desarticulizados y cercenados constantemente, a pesar de su efectiva operatividad práctica. La dinámica de estos derechos se desarrolla en el campo colectivo de las relaciones laborales, indudablemente, pero sus implicaciones se proyectan en el terreno individual.

4.2. Lesiones o atropellos.

Para una mejor comprensión del tema, nos referiremos ahora a los ataques o lesiones de la libertad sindical que se ponen de manifiesto cuando se desconocen los elementos que la integran o cuando no puede materializarse su efectivo ejercicio. También se advierte que los atropellos pueden provenir de los diferentes sujetos que intervienen en el sistema de relaciones laborales así como tener variadas manifestaciones.

Con respecto a la última idea, **Antonio Ojeda Avilés**¹⁴ señala que esos traumas tienen numerosas matizaciones las cuales se concretan con las violaciones estatales, las injerencias patronales y las coerciones sindicales, conformando la llamada patología de la libertad sindical individual. La primera de tales situaciones aflora cuando el gobierno a través de controles directos o indirectos manipula o se entromete en el nacimiento y en la vida

¹⁴ OJEDA AVILES, Antonio. *Derecho Sindical*, Editorial Tecnos, S.A., España, 1995, pp.158-168.

interna y externa de los sindicatos; la segunda se registra cuando el empresario impone sanciones a los que participan de las actividades sindicales, o cuando penetra y domina la estructura sindical, propiciando el surgimiento de los conocidos sindicatos amarillos; y la tercera aparece con el establecimiento de las llamadas cláusulas de seguridad sindical que han sido objeto de encendidas polémicas en la doctrina.

Las mutilaciones de la libertad sindical atribuidas a las intervenciones sostenidas por nuestro aparato estatal han sido sintetizadas así: el no otorgar el registro sindical a una determinada organización social, habiéndose acudido a la trampa del silencio; la imposición del arbitraje obligatorio en los conflictos colectivos surgidos en las empresas de servicio público no esenciales y la obligación de mantener turnos especiales durante la huelga; la exigencia de un número elevado de trabajadores para la formación de una organización sindical simple; la imposibilidad jurídica que tienen las organizaciones complejas para declarar la huelga, ya que ello le corresponde a los sindicatos de primer grado; la exclusión de los servidores públicos a la protección de los derechos sindicales; etc.

A este elenco se suman, hoy por hoy, las siguientes desviaciones: la negación del derecho de negociación colectiva y del ejercicio de la huelga a los trabajadores que laboren en empresas con menos de dos años de duración; el impedimento de negociar convenciones colectivas y ejercer la huelga en las zonas procesadoras para la exportación; la negación del derecho de negociación colectiva y de huelga a los trabajadores del mar y las vías navegables; la suspensión administrativa de un sindicato; la conminación a

realizar elecciones sindicales; la desafiliación de una organización compleja por decisión administrativa.

Dentro de los trastornos estatales, entonces, pueden distinguirse dos maneras de coartar o erosionar la libertad sindical, a saber: aquellos que derivan directamente de la torcida aplicación de las disposiciones legales referidas al nacimiento del proceso de sindicación; y aquellos que provienen de las injerencias y actuaciones administrativas que inciden en el funcionamiento de las organizaciones sindicales.

Por su parte, las conductas antisindicales que pudieran ser asumidas por los empresarios han sido enumeradas con carácter ilustrativo y, a la vez, sancionadas con multas en los artículos 388 y 389 del ordenamiento jurídico laboral. Las prácticas desleales acorde con la terminología empleada en la ley panameña se pueden materializar con los siguientes actos: la formación de listas negras, la adopción de medidas represivas que afectan el ejercicio de la actividad sindical tales como sanciones, represalias, traslados o desmejoramientos, por razón de haber organizado, ingresado o participado en actividades sindicales; la imposición de despidos deliberados de trabajadores sindicalizados y amparados con fuero sindical; la indebida entrega u ofrecimiento de dinero a las organizaciones sociales; la promoción o control de los sindicatos; etc.

Otro comportamiento antisindical que se viene practicando en nuestro medio es el desconocimiento de la preferencia que tienen los sindicatos sobre los trabajadores no organizados para negociar convenciones colectivas, excluyendo a los entes sindicales del ejercicio de uno de los derechos de acción. Efectivamente, los empleadores celebran acuerdos de empresa con los

trabajadores que no pertenecen al sindicato, buscando evitar la negociación del convenio colectivo, lo cual se agrava cuando los denominados acuerdos de empresa son revestidos de eficacia jurídica al interpretarse restrictivamente el contenido del artículo 398 del Código de Trabajo.

Estas prácticas desleales de los empresarios por la gravedad que revisten deben ser sancionados penalmente, ya que las multas establecidas resultan muy exiguas y no protegen verdaderamente la libertad sindical, por lo que sugerimos la adopción de instrumentos legales que tipifiquen dichas conductas como tipos penales y las repriman porque limitan e impiden el legítimo ejercicio de un derecho fundamental.

Finalmente, la libertad sindical llega a vulnerarse por las actuaciones de los propios sindicatos cuando se establezcan las cláusulas sindicales que están caracterizadas por la influencia y presencia de los intereses colectivos frente los beneficios aislados de los trabajadores, quedando éstos relegados a un segundo plano. Se trata de las coerciones sindicales cuya ocurrencia es ocasional en nuestro derecho. Estas actuaciones legítimas de las organizaciones sindicales demuestran la fortaleza de una determinada agrupación frente a otra en un momento determinado y con ellas queda sacrificada la dimensión individual de la libertad sindical.

4.3. Distorsiones jurisprudenciales.

Existen ciertas orientaciones judiciales que vienen distorsionando o desnaturalizando la libertad sindical en nuestro medio, como es sabido, las cuales se han ido formando en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por razón del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad y amparos de garantías constitucionales, desconociendo la esencia y naturaleza de este

necesario derecho. Las tendencias jurisprudenciales que enseguida glosamos aluden a los contenidos esenciales de la libertad sindical, evidenciándose el rasgo indisoluble que ella comporta en su dogmática.

En efecto, se eliminaron determinados supuestos de cotización obligatoria establecidos en el ordenamiento jurídico laboral porque no se respetaba el aspecto negativo de la denominada sindicalización conforme la sentencia de 19 de febrero de 1993. Este pronunciamiento relega a un segundo plano la cara positiva de este derecho colectivo, el cual se potencia y estimula en la normativa laboral nacional e internacional. En esa última argumentación descansaba el fundamento jurídico de la disidencia expresada en los dos salvamentos de voto, a nuestro juicio, debilitándose una parte importante del régimen sobre libertad sindical.

En materia de negociación colectiva, la conciliación obligatoria se ha convertido en un trámite cargado de formalidades arbitrarias, imponiendo exigencias que no están previstas en el ordenamiento jurídico y contrarrestan su nacimiento e impiden la declaratoria de la huelga, tales como: la determinación de la actividad de la empresa sumergida en el conflicto laboral, la investigación de la afiliación sindical de los trabajadores y la verificación de la cantidad de trabajadores que apoyan el pliego, las cuales pueden apreciarse en los fallos de 9 de junio de 1998, 11 de mayo de 1999, 8 de octubre de 2001, los cuales fueron anteceditos por las resoluciones de 17 de mayo de 1996, 30 de diciembre de 1996 y 12 de julio de 1997. Se trata de una serie de atribuciones y responsabilidades impuestas a los funcionarios encargados de la etapa conciliatoria que no están contempladas en el Código de Trabajo, produciéndose lo que denominamos la desarticulación de la negociación y

contratación colectiva en Panamá, destacando como se materializa la tendencia judicial de la desregulación de esos medios de acción sindical.

Relacionado con este contenido esencial, a partir de las sentencias del 31 de enero y 15 de junio de 2000, se viene restando eficacia a este medio de acción sindical con el reconocimiento de los llamados acuerdos de empresa celebrados entre los trabajadores no sindicalizados y los empresarios, desvirtuando el derecho preferencial que tienen las organizaciones sindicales debidamente constituidas al ejercer este derecho de actividad. El último pronunciamiento tuvo tres salvamentos de voto de los miembros de la máxima corporación de justicia del país debido a que consideraron que la posición de la mayoría trastocaba la filosofía y contenido de la normativa laboral, por lo que no era acertado el haber situado por encima del convenio colectivo proyectado el denominado acuerdo de empresa.

En torno al instrumento de lucha por excelencia de los trabajadores, la huelga, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia hasta el momento ha sostenido la tesis que este derecho colectivo no puede ser prohibido ni restringido en las empresas privadas ni en ninguna rama de actividad económica donde concurre el capital y el trabajo, dejando entrever que esa posibilidad sólo es procedente en materia de servicios públicos y esenciales conforme la autorización de la Constitución Política, sean prestados por instituciones autónomas o por empresas privadas, según la sentencia del 23 de marzo de 1999. Por tanto, quedó fuera del panorama jurídico la disposición que imponía el arbitraje obligatorio en el terreno privado dado que su vigencia suponía negar la posibilidad del ejercicio del derecho de huelga. Se vulnera el principio de libertad sindical cuando el arbitraje obligatorio se

establece como sustituto del derecho de huelga conforme lo expresado por los organismos de control de la OIT.

En definitiva, se observa que las orientaciones jurisprudenciales¹⁵ acerca de los contenidos esenciales de la libertad sindical carecen de sistemática en su tratamiento dado que por ese conducto se desarma a las organizaciones sociales cuando elimina uno de sus principales medios de consolidación y porque se obstaculiza el ejercicio del derecho de negociación colectiva y la eventual declaratoria de huelga cuando reconoce eficacia a los acuerdos de empresa celebrados con trabajadores no sindicalizados. Estas diferenciadas tendencias trastocan la esencia de *la piedra angular de la fortaleza sindical* como ha sido definida en el plano internacional.

5. Armonización con los medios de acción.

La libertad sindical se exhibe como un rompecabezas que tiene varias piezas, desde nuestro prisma, sin las cuales no puede armarse y mostrar su esplendor o virtualidad. Surgida en el contexto de la revolución industrial y caracterizada por las explotaciones económicas que sufrieron la clase obrera y el proletariado, sin duda, fue una reacción a los postulados liberales del naciente capitalismo.

En la batalla por su protección en el ordenamiento jurídico se exaltaba la libertad sindical como una figura diferenciada de las otras formas de asociación, sin darle especial cuidado a las acciones sindicales que

¹⁵ Vid., un análisis más detallado puede encontrarse en nuestro trabajo “Doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre Libertad Sindical”, en *Revista Derecho Social*, Editora Sibauste, S.A., Departamento de Derecho Social, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Panamá, 2003, pp. 181-212.

proliferaban espontánea y paralelamente como instrumentos de lucha de los trabajadores agremiados, siendo atendidos y perfilados después del Estado Liberal de Derecho. Es decir, que durante ese periodo se trataba casi exclusivamente el lado individual de la libertad sindical.

No obstante, el concepto de derecho de acción comienza a propagarse con la constitucionalización de los derechos laborales y a partir de este evento se habla de la parte dinámica o vertiente colectiva de la libertad sindical. Se produjo allí el reconocimiento de los medios de acción sindical como un complemento del derecho de asociación profesional cuyo dinamismo se encuentra precisamente con el constitucionalismo moderno.

Dentro del lado colectivo de la libertad sindical, como dijimos, se hallan los denominados medios de acción que pretenden en forma orgánica la obtención, conservación y promoción de los intereses de los trabajadores y sus organizaciones, identificándose la negociación colectiva y la huelga como las principales expresiones de la libertad sindical, entendiendo que entre ellas no existen relaciones conflictivas sino fuertes ataduras que la robustecen en los sistemas laborales. La faceta o dimensión colectiva de la libertad sindical siempre muestra contenidos movedizos que se ajustan a las circunstancias políticas y sociales donde operan sus acciones majestuosas, proyectándose frente al Estado primordialmente y luego ante el empleador, comportando un interés eminentemente público en las legislaciones que la receptan aunque tengan diferentes configuraciones y alcances.

En esa dirección se apunta que ella -la libertad sindical- se convierte en el centro que unifica diversos derechos para la defensa de los intereses colectivos de los trabajadores y en condición indispensable de un modelo

democrático de relaciones laborales, según pondera Manuel Álvarez de la Rosa¹⁶ en un estudio científico realizado sobre el contexto venezolano. Se considera que la actividad sindical integra la parte dinámica de la sindicación, trascendiendo su ejercicio a la esfera pública, más que al entorno privado de las relaciones laborales que han sido afectadas con distintas herramientas.

Entonces, se desprende que están conectados y armonizados todos los derechos sindicales conquistados e impuestos por el movimiento obrero. La idea de la articulación de los medios de acción sindical la puso de manifiesto la jurisprudencia española con la noción del contenido esencial de la libertad sindical en la legendaria sentencia No. 11 del Tribunal Constitucional del 8 de abril de 1981, cuando deja puntualizada la estrecha conexión entre el ejercicio de la llamada actividad sindical –a través de la negociación colectiva y la huelga- con la libertad sindical. Se sitúa el valor de los medios de acción junto a la libertad sindical que representa su único manantial. Tanto en el extranjero como en nuestro medio no cabe duda que la negociación colectiva y la huelga constituyen elementos o componentes esenciales o medulares de la libertad sindical, según la doctrina mayoritaria, pues son los vehículos empleados por los trabajadores organizados para la promoción y protección de sus intereses.

Estos instrumentos de la actividad sindical son especialmente amparados en los sistemas de relaciones laborales dentro de las sociedades democráticas y, a la vez, sometidos a restricciones y excepciones establecidas en los ordenamientos jurídicos cuando llegan a ser afectados mayormente los

¹⁶ Prólogo a la obra de VILLASMIL PRIETO, Humberto. **Fundamentos de Derecho Sindical Venezolano**, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003, p.11.

intereses de terceros, según advierten los organismos especializados en la aplicación de las normas internacionales del trabajo, teniendo que ser armonizados o conciliados ambos intereses protegidos constitucionalmente.

Así las cosas, la sagrada libertad sindical de donde brotan o emanan sus medios de acción, indudablemente, está concebida como una herramienta o institución necesaria del denominado Estado de Bienestar puesto que contribuye a nivelar o equilibrar las desigualdades sociales y así obtener la anhelada justicia y paz social. De manera que ella tiene una enorme importancia en los regímenes democráticos aun cuando su eficacia y vigencia resulte afectada con actuaciones gubernamentales, prácticas empresariales y decisiones judiciales.

CAPITULO SEGUNDO
PRESENCIA DE LA HUELGA EN PANAMA

CAPÍTULO SEGUNDO

PRESENCIA DE LA HUELGA EN PANAMÁ

Las grandes conquistas del movimiento obrero se obtuvieron después de constantes luchas que culminaron con el reconocimiento jurídico de las libertades sociales. Una de ellas, la huelga, catalogada como el *arma por antonomasia del movimiento obrero o sindical*, representa más que un acontecimiento un fenómeno social que tuvo y tiene una variada regulación jurídica en los distintos ordenamientos nacionales, incluyendo el nuestro.

Tanto el origen e importancia como su evolución ha sido destacado por Rafael López Pintor¹⁷ cuando afirma que entre las otras formas de conflictividad colectiva laboral (boicots, sabotajes, huelgas de celo, etc.), la huelga constituye la manifestación principal del conflicto y forma parte esencial de las estrategias del movimiento obrero desde sus inicios en la primera mitad del siglo XIX hasta hoy, tras considerarla una conquista del proletariado que fuera prohibida y perseguida al igual que las organizaciones sindicales hasta llegar a ser reconocida por los ordenamientos jurídicos como expusimos en el anterior capítulo.

En nuestro país, su presencia en la vida social se dio con la construcción del camino de hierro cuyo auge fue marcado por la fiebre del oro en California y durante la excavación de la gran zanja acuática a cargo de los franceses y en manos de los norteamericanos, prohibiéndose al inicio y restringiéndose luego en el ordenamiento constitucional vigente. No obstante, este derecho fundamental de los trabajadores no es reconocido en el

¹⁷ LOPEZ PINTOR, Rafael. *Sociología Industrial*, 3ª ed., Editorial Alianza Universitaria Textos, España, 1995, pp. 491-499.

ordenamiento legal que regula las relaciones laborales del Canal de Panamá por razones de seguridad nacional e internacional.

A pesar de su generalizada aceptación en los sistemas constitucionales, en el plano internacional no existen convenios de la Organización Internacional de Trabajo que se hayan ocupado de tratarla expresamente; no obstante, los organismos de supervisión y control han elaborado una serie de principios y criterios sobre el derecho de huelga, reconociendo su existencia y catalogándolo como uno de los medios que resguardan la libertad sindical.

1. Aparición de los fenómenos huelguísticos en la vía transístmica y en el Istmo.

El nacimiento del movimiento obrero se produjo en el siglo XIX, durante la era de la Revolución Industrial, cuando los operarios asalariados se agremiaron en los talleres y en las fábricas para combatir la explotación a la que fueron sometidos por la clase burguesa. Las organizaciones de la clase obrera impulsaron las conquistas de condiciones beneficiosas –a través de mejores salarios, trabajos y contratos exclusivos de los afiliados a los distintos gremios– y derechos que se extendieron a los que laboraban en el campo y en otras actividades de la época.

En las grandes fábricas que dieron inicio al capitalismo se registraron condiciones extremadamente vergonzosas para el proletariado, tales como: prolongadas jornadas de trabajo, contratos de larga duración, abusos de la mano de obra infantil y femenina, locales y talleres insalubres, bajos salarios y la obligatoriedad de adquirir bienes de consumo en los establecimientos de los dueños de los medios de producción, las cuales se agravaron con la

proliferación de las industrias. Estos fueron los grandes males de la industrialización.

Las calamidades descritas acabaron cuando se emplearon herramientas como algaradas, protestas y otras formas de resistencias entre las que se han mencionado en otras oportunidades la destrucción de las máquinas, movilizaciones y rebeliones, dirigidas contra los patronos y su aparato político con el objeto de demostrar la unión y fortaleza del movimiento obrero. Las huelgas u holganzas como expresiones radicales que revelaron una genuina y profunda conciencia social, constituyeron el complemento del sindicalismo, siempre visto como su presupuesto indispensable dentro de las sociedades industriales. Consecuentemente, la clase obrera obtuvo varias conquistas significativas que se mantienen hoy día: reducción y límites en el tiempo de trabajo, condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, fijación de salarios mínimos, protección de infortunios laborales y el trabajo de mujeres y niños, la intervención de los poderes públicos en las relaciones de producción.

En Panamá, el movimiento obrero aflora con la construcción del ferrocarril transístmico y con el inicio de la excavación de la vía interoceánica, antes que naciera la República, cuando la región istmeña debido a su posición geográfica fue explotada con un esquema foráneo en forma de enclave al ser poblada de inmigrantes que arribaron a vender su fuerza de trabajo. Ambas obras favorecieron el comercio internacional porque sirvieron a la transportación de mercancías –y riquezas a las cuales no tuvo ningún acceso- y a la navegación puesto que acortaban la distancia de los viajes provenientes del Océano Pacífico hacia el Océano Atlántico y viceversa. Así, nuestro país

fue utilizado y todavía se emplea como un atajo para la transportación de mercadería de un océano a otro.

La construcción del sendero ferroviario y la apertura de la zanja acuática impusieron el reclutamiento de muchos inmigrantes entre ellos europeos, hindúes, asiáticos y hasta antillanos, causando el incremento de la masa bracerá que vino a traducirse en mano de obra barata. Muchos enfermaron y murieron debido a la condición selvática e inhóspita de la región y a las extenuantes tareas que se cumplían a requerimiento de las compañías constructoras, propiciando que regresaran a sus respectivos países aquellos que sobrevivieron y así lo quisieron; mientras que otros se quedaron en el suelo istmeño o se dirigieron a otras partes cuando concluyeron las mencionadas obras.

Durante la construcción del camino de hierro y la excavación del canal los obreros fueron sometidos sin justificación a tratos discriminatorios y racistas dado que quedaron subyugados a un riguroso sistema de vigilancia y persecución policiaca establecido en el sitio donde ellos estaban confinados o segregados, al igual que afectados con un esquema de salario que beneficiaba a los norteamericanos exclusivamente, generando una nefasta división de la clase obrera que identificaba el *Gold Roll* y el *Silver Roll*. Estas absurdas discriminaciones raciales y salariales entre otras humillaciones provocaron el estallido de frecuentes huelgas que persiguieron aumentos de salarios, rebaja de alquileres y mejores condiciones de vida, lo mismo que determinaron el nacimiento de sociedades mutualistas que cobijaron norteamericanos y antillanos separadamente, viniendo a ser las primeras luchas y asociaciones colectivas en nuestro territorio.

Las sublevaciones de los obreros en la construcción del Canal Francés ocurrieron en los albores de 1880, cuando los braceros del ferrocarril decidieron paralizar los trabajos porque buscaban incrementos de salarios, prolongándose por espacio de una semana la huelga, conforme nos narra **Luis Navas**¹⁸ después de reconocer que esta máquina de hierro basada en la combustión vino a sustituir las recuas y lanchones que facilitaban el cruce por el Istmo que no garantizaba la seguridad ni la rapidez del transporte tanto de mercancías como de los obreros. A raíz de esa iniciativa también los trabajadores de las pequeñas industrias de tabaco o *cigarrilleros* abandonaron sus trabajos buscando aumentos salariales.

Las secuelas de los fenómenos huelguísticos de los obreros ferroviarios se pusieron de manifiesto cuando quedaron paralizadas las estaciones, en ambos extremos de la línea de Panamá y Colón, y en los muelles regentados por la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Con el fin de impedir el triunfo de la huelga se reclutaron esquiroles, lo cual motivó la repulsa airada de los huelguistas según se dijo. Pero a inicios de noviembre de 1883, estalló otra huelga más violenta en el ferrocarril y en los muelles, mediante la cual se intentaba nuevamente aumentos salariales, provocando la movilización de miembros de la fuerza pública que se apostaron en las Estaciones a custodiarlas; por su parte, la compañía no logró reanudar el transporte, acumulándose las mercancías en los puertos y los vapores sufrieron demoras costosas por la imposibilidad de descargar y cargar las mercancías. En el transcurso de esa jornada hubo heridos y daños materiales a los vagones,

¹⁸ NAVAS, Luis. *El Movimiento Obrero en Panamá, 1880-1914*, Editorial Universitaria, Panamá, 1976, pp. 75-91.

cuando se descarriló el tren que transportaba a los esquirols que venían a reemplazar a los obreros en huelga. Por último, en 1895 fue declarada otra huelga por los trabajadores del ferrocarril donde sumaron a los trabajadores del *Gold Roll*, pues demandaron mayores salarios.

Una vez construido e inaugurado el Canal en 1914, bajo los trabajos de excavación reanudados por los norteamericanos, las fuerzas laborales quedaron concentradas en la faja canalera y allí se produjeron las mayores luchas obreras en la naciente República.

Concretamente, las luchas de los antillanos contra la explotación y la segregación racial en la antigua Zona del Canal más importantes fueron las escenificadas en octubre de 1916 y en febrero de 1920, las cuales tuvieron como finalidad la obtención de escalas salariales basadas en el tipo de trabajo, descansos entre las jornadas extenuantes y mejores salarios, tal como indica **Gerardo Maloney**¹⁹ al representar parte de la historia jamás contada sobre la participación de estos inmigrantes en la construcción del Canal de Panamá. Ambas gestas llegaron a ser duramente castigadas por el gobierno nacional y las autoridades del Canal, pues en su orden se aplicaron a los revoltosos penas de arresto hasta la deportación de los protestantes, expulsando de la zona a los obreros que se habían sumado a la huelga y se prohibieron las reuniones públicas. En luchas posteriores, la organización de los obreros negros del llamado *Silver Gold*, se lograron entre otras cosas conquistas la eliminación de los letreros que anunciaban el discriminante sistema racial y laboral, aumentos salariales y mejoras del plan de jubilación.

¹⁹ MALONEY, Gerardo. *El Canal de Panamá y Los Trabajadores Antillanos*, Panamá 1920: *Cronología de una Lucha*, Ediciones Formato 16, Panamá, 1989, pp. 16-20.

Con la culminación de sendas obras se produjo en el Istmo panameño una crisis en el sistema productivo porque gran parte de la fuerza laboral optó por radicarse en el territorio nacional, quedando sin empleo o desocupada como fue indicado ya. La situación de la clase obrera vino a agravarse con el problema inquilinario que supuso la existencia de viviendas estrechas, incómodas y caras, llegando a resolverse luego de importantes revueltas en la que dicho sector tuvo un papel destacado.

A pesar de las brutales represiones, absurdas prohibiciones y exagerados castigos que se impusieron a las organizaciones obreras y populares se presentaron acontecimientos y momentos trascendentales durante los años siguientes en la vía transístmica y el resto del territorio istmeño, lográndose reivindicaciones en otras áreas donde hubo conflictos de gran interés como fueron los casos de los Panaderos y Pasteleros, la llamada Lucha Inquilinaria, la Marcha del Hambre y la Desesperación, entre otras. Los sucesos que destellaron las luchas, las organizaciones y las manifestaciones obreras y populares ocurridas en esa época, que fueron prohibidas de forma expresa por el gobierno, han sido descritos cronológicamente por **Marco Gandásegui, Alejandro Saavedra, Andrés Achong e Iván Quintero**²⁰.

En esas coyunturas y circunstancias que bien pueden considerarse antecedentes históricos de los fenómenos huelguísticos en las vías transístmicas y en el Istmo de Panamá, se dio la evolución y consolidación del movimiento obrero que no estuvo protegido ni estimulado en los inicios de la vida republicana, sino hasta que advino nuestra segunda Constitución Política

²⁰ GANDASEGUI, Marco y Otros. *Las Luchas Obreras en Panamá, 1850-1978*, 2ª ed., Editorial Cela, Panamá, 1990, p. 93.

que irónicamente proscribía la huelga en el territorio nacional, siguiendo el sistema que imperaba en la antigua Zona del Canal de Panamá.

2. Regulación de la huelga en el Canal de Panamá.

Las represiones impuestas a los obreros durante y después de la construcción del Canal, al igual que la presencia e intervención del ejército del gobierno norteamericano en el manejo de la obra interoceánica que tuvo un importante papel cuando sofocaron todos los actos de protestas y revueltas de los canaeros y la necesidad de establecer y mantener la comunicación entre los dos océanos, constituyeron los factores más significativos que determinaron que no se permitieran las huelgas de los trabajadores que laboraron en la vía acuática desde que la misma fue abierta al comercio del mundo. Entonces, resulta obvio que no era aceptada la huelga en la parte del territorio istmeño donde todavía funciona el Canal de Panamá.

No hubo instrumento que se ocupara del fenómeno de la huelga como una institución social y que la protegiera. Por ende, no fue reconocido ni tutelado el derecho de huelga, sino que estaba prohibido llamar o involucrarse en huelgas de acuerdo con la sección 6-26 del capítulo 711 del Reglamento del Canal, cuando la vía acuática estuvo administrada por la antigua Compañía del Canal del gobierno estadounidense, siendo éste el inmediato antecedente de la regulación vigente. Bajo la pasada administración federal la experiencia vino a demostrar que la contratación colectiva fue una de las herramientas que sirvieron para mantener un clima saludable de las

relaciones laborales en el Canal de Panamá, lo cual no fue atribuido a la prohibición legal de la huelga, según **Fernando Manfredo, Jr**²¹.

Con independencia a esa normativa, en la década de los noventa, se registraron movimientos huelguísticos de los Prácticos o Pilotos del Canal, los cuales tuvieron como subterfugios o excusas el acatamiento estricto de las regulaciones marítimas de seguridad, el padecimiento simultáneo de enfermedades que sufrieron o reportaron todos los pilotos y el distanciamiento deliberado de las maniobras u operaciones dado que no se encontraban disponibles para su ejecución. Las acciones de presión retrasaron el tránsito por la vía acuática y acarrearón castigos ejemplares como era de esperarse, tales como: suspensiones, despidos y destierros que luego revirtieron cuando fue solucionado el histórico conflicto.

Todavía existen normas que prohíben a los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, ACP, antes empleados de la Comisión del Canal de Panamá, el uso de la huelga y de cualquier otro medio de presión sindical, esto es, no se permite que los trabajadores acudan a la huelga o ejecuten cualquiera de las paralizaciones colectivas que han sido denominadas modalidades especiales, modalidades irregulares o medios encubiertos de lucha sindical. Por tanto, se mantiene en nuestro país un modelo normativo de tipo represivo puesto que considera la huelga una conducta o un hecho inaceptable que merece ser sancionada o castigada cuando se presente en el contexto de las operaciones del Canal de Panamá.

²¹ MANFREDO JR, Fernando. "Las Relaciones Laborales en el Canal de Panamá", **Revista Tareas No.86**, Editorial CELA, Panamá, 1994, pp.77-83.

En efecto, la referida prohibición del ejercicio del derecho de huelga está prevista en el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, agregando la disposición que pueden imponerse las sanciones previstas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido, cuando se den cualesquiera de los hechos que allí reprobados. El Acuerdo No. 18 del 1 de julio de 1999, mediante el cual se adopta el Reglamento de las Relaciones Laborales en la ACP, considera una práctica desleal tanto la declaratoria de huelga como la participación en ella; y el Acuerdo No. 21 del 15 de julio de 1999, sobre la Administración de Personal, prevé como falta que amerita la aplicación del despido o la destitución -utilizando el lenguaje del Reglamento que la ubica como medida adversa- la promoción o la participación en huelgas o en cualquier paralización colectiva.

Del análisis de las disposiciones comentadas pueden derivarse dos posiciones no necesariamente coincidentes, a saber: aquella que estima que se desconocen los llamados medios de autodefensa colectiva en el contexto de las relaciones de la ACP; y la que plantea que estamos en presencia de un problema del ejercicio del derecho de huelga y no de titularidad. La primera conduce a que sea reglamentado el derecho de huelga, estableciendo servicios mínimos, tal como sostienen algunos en nuestro medio; y la segunda propuesta por nosotros implica que ese derecho colectivo ceda o caiga ante los otros derechos humanos de la comunidad que tienen una supremacía, primacía o superioridad, permitiendo la coexistencia y convivencia de ambos tipos de derechos fundamentales.

La prohibición al ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de las relaciones laborales que se desarrollan en la Autoridad del Canal de Panamá,

según algunos viene a ser lo que era para la OIT la primera prohibición radical de la Edad Contemporánea, la sindicación y la huelga, la cual se dio en la célebre Ley *Le Chapelier* de 1791, y a la que Mario de la Cueva²² denominaba la primera declaración de guerra de la burguesía a la clase trabajadora, complementada en el año de 1810 con los arts. 410 a 414 del Código Penal de Francia.

No obstante, se trata a nuestro juicio de una inmediata derivación que necesariamente ha sido establecida para asegurar la vigencia y la coexistencia de otros derechos tutelados en disposiciones constitucionales e internacionales. La protección constitucional de la vida, la salud y la seguridad de las personas implica que ceda el derecho de huelga y se limite su ejercicio ante ellos, aunque lo primero aparezca de forma sobreentendida y lo segundo se diga claramente. De igual manera observamos que los tratados canalicados sobreponen a los intereses de los trabajadores, los valores o intereses nacionales y la indemnidad de las personas, así como otros derechos fundamentales.

Encajando lo anterior se afirma que la huelga no es un derecho absoluto y su uso ha de entrar en diálogo y coordinarse con otros derechos, ejercitándose de modo compatible con la satisfacción de intereses fundamentadores de la vida en comunidad, siguiendo a **Fernando Valdés**

²² DE LA CUEVA, Mario. *Op. Cit.*, p. 569. Recientemente, al describirse la decadencia del derecho de huelga y ciertos problemas conexos, se dijo que la represión de la huelga fue el primer tropiezo -o contacto- de la huelga con el derecho conforme destaca otro maestro mexicano. DE BUEN, Néstor. "El Viejo Derecho de Huelga", **XIII Congreso Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social**, Imprenta Sibauste, S.A., Panamá, 1998, Tomo III, pp. 307-323.

Dal-Ré²³, tras reconocer que así fue configurada al ser rescatada de la lista de comportamientos susceptibles de ser reprimidos en vía penal o sancionados en vía contractual en la que había sido registrada por el Estado burgués surgido de la descomposición o crisis del *ancien regimen*. Velando por el interés general y por menguar los efectos frente a terceros, se considera que los llamados supuestos de excepcionalidad –referidos a las restricciones y prohibiciones al ejercicio del derecho de huelga- admiten explicaciones objetivas, desde enfoques diferentes, las cuales se asientan en tres criterios que son: la contraposición de la huelga y el cumplimiento por el Estado de los fines superiores que tiene encomendados y ha de satisfacer por medio de servicios públicos, por lo que son conceptos que se excluyen recíprocamente; la confrontación entre los intereses privados de los trabajadores en huelga y los intereses generales a los que sirve y funciona el servicio público; y los efectos dañosos que la interrupción del servicio ocasiona o puede ocasionar a la población usuaria.

La prohibición de recurrir a la huelga o la suspensión del derecho, como es sabido, constituyen dispositivos establecidos en los ordenamientos para prevenir el irrespeto del resto de los derechos fundamentales del individuo o de la comunidad. Entre nosotros el primer supuesto aparece como una excepción en el sistema legal imperante en la ACP e impide el enfrentamiento de tales derechos, persiguiendo su armonía lógicamente.

²³ VALDES DAL RE, Fernando. “Derecho de Huelga: Interés Comunitario y Defensa de los Derechos Fundamentales”, XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Imprenta Sibauste, S.A., Panamá, 1998, Tomo III, pp. 272-273.

2.1. Conexión con otros instrumentos jurídicos internacionales.

Ahora nos referimos aunque sea brevemente a los últimos tratados canaleros mejor conocidos como *Torrijos-Carter*, los cuales se firmaron en 1977 y cobraron plena eficacia en 1999, tras la desaparición de toda la presencia de autoridad militar o civil del gobierno de los Estados Unidos de América en el territorio nacional. Con uno de los tratados se vino a formalizar la transferencia de la administración al Estado panameño de su principal recurso natural, cristalizando una de las aspiraciones más soñadas de varias generaciones de panameños que consistió en la erradicación absoluta de las tropas militares y el desmantelamiento de la jurisdicción norteamericana. Y con el otro consecuencia del primero, se pasa a garantizar el funcionamiento del Canal, estableciendo que la vía acuática estará siempre abierta a todas las naciones del mundo y su tráfico no podrá ser interrumpido por motivo alguno.

Tanto el documento relativo a la transferencia del Canal como el concerniente a su Neutralidad encierran la idea que el uso de ese recurso natural al ser incorporado al desarrollo nacional debe quedar liberado de todo peligro, riesgo o amenaza. El primero tuvo variados antecedentes históricos que no vamos a tratar en esta oportunidad y el segundo provino de la Convención de Constantinopla que fuera firmada el 29 de octubre de 1888, estableciendo que nunca será bloqueado el Canal de Suez, por lo que la navegación siempre será permitida inclusive cuando haya hostilidades o trastornos internos o externos. Las paralizaciones o los cierres fueron situaciones que preocuparon a ciertas personalidades, propiciando que se introdujeran adiciones, condiciones o reservas al Tratado de Neutralidad, las

cuales llegaron a contemplarse específicamente con determinadas formulaciones o mecanismos legales.

Se observa que ambos instrumentos internacionales preceden a la singular legislación orgánica que actualmente regula entre otras actividades su administración, su funcionamiento y la operación en el Canal de Panamá, pero tienen estrecha conexión por cuanto salvaguardan la eficiencia, su funcionamiento ininterrumpido y el libre tránsito de las naves. Esto último fue plasmado en las disposiciones constitucionales y legales cuyos preceptos aseguran la vida y salud de la población o de las personas y la seguridad de las naves y las empresas que reciben o reportan beneficios a esta vía interoceánica.

La necesidad de mantener el tráfico marítimo internacional vino a determinar que el funcionamiento de las operaciones del Canal de Panamá no pudiese interrumpirse y, en consecuencia, que tuviese que prohibirse cualquier posibilidad de afectación del servicio esencialísimo que brinda al comercio entre las naciones del mundo, por lo que no es permitida la huelga ni sus modalidades.

2.2. Relación del régimen legal de la huelga en el Canal de Panamá con otros sistemas jurídicos.

El régimen jurídico que rige en la Autoridad del Canal de Panamá, aplicable a las relaciones laborales donde se prohíben las huelgas, se parece o asemeja al que impera en los Estados Unidos de Norteamérica en cuyo ordenamiento existe un buen número de limitaciones, y una de éstas proviene de la prohibición, establecida por las enmiendas *Taft-Hartley*, de ejercer la huelga durante emergencias que afecten a la seguridad nacional y a la salud,

según explica William B. Gould IV²⁴. No están protegidas allá las *emergency strikes*, empleando la terminología del ordenamiento estadounidense, pudiendo ser sancionados o despedidos los trabajadores que participan de ella, y son el equivalente en iberoamérica de las huelgas en servicios esenciales de la comunidad.

Esa actividad de presión económica ha sido reconocida como táctica de negociación colectiva en el caso *National Labor Relations Board, NLRB, vs. Insurance Agents International Union*, aunque el Tribunal Supremo se ha negado a admitir que su protección puede inferirse de la Constitución.

La influencia del sistema anglosajón en el ordenamiento de la ACP, se observa en la estructuración del modelo de relaciones laborales reinante, tanto en el ámbito de la descentralizada negociación colectiva complementado con el método de arbitraje como la mecánica de reclutamiento, selección y reducción de personal, caracterizado por la existencia de organismos como la Junta de Relaciones Laborales, el Consejo Obrero Patronal y las Unidades Negociadoras que tienen a su cargo variadas funciones entre ellas: prevenir, solucionar, identificar y negociar los conflictos laborales, proviniendo todas de la enmendada *Wagner Act* de 1935, mejor conocida como la *National Labor Relations Act*.

La ley *Wagner* configura los tres pilares fundamentales del ordenamiento estadounidense así: el sistema de agente único de negociación denominado unidad apropiada de representación, el llamado Consejo Nacional de Relaciones Laborales conocido por sus siglas en inglés como

²⁴ GOULD IV, William B. *Nociones de Derecho Norteamericano del Trabajo*, Editorial Tecnos, S.A., España, 1991, pp. 90-99.

(NLRB) y los precedentes del Tribunal Supremo, definiendo cuidadosamente el papel de la Oficina Nacional de Relaciones Laborales y de los Tribunales que actúan en materia de relaciones laborales.

En definitiva, podemos reafirmar que existe una estrecha relación entre el peculiar modelo laboral norteamericano y el ordenamiento jurídico que prohíbe la huelga en la Autoridad del Canal de Panamá.

3. Valoración del modelo jurídico sobre el derecho de huelga en el ordenamiento panameño y su ámbito de aplicación.

Los conflictos laborales envuelven un enfrentamiento de los sujetos que participan en el desarrollo de las relaciones de trabajo, teniendo posiciones encontradas, las cuales son necesarias dentro de los esquemas de las sociedades industriales y capitalistas. Integran la dinámica de los conflictos sociales que están caracterizados por la estructura de dominación basada en intereses, alcanzando los aspectos políticos y económicos de las sociedades desarrolladas y en vías de desarrollo. Son susceptibles de variadas clasificaciones en la doctrina, siendo difundida aquella que distingue entre conflictos individuales y colectivos.

Tienen ellos aspectos disfuncionales y funcionales que generan avances en el modelo socioeconómico donde se producen los llamados conflictos laborales.

Las variadas acciones que ejecutan los trabajadores y sus organizaciones gremiales o profesionales se encuadran dentro del llamado derecho de actividad sindical o de la faceta colectiva de la libertad sindical, concretándose en los medios de autodefensa y en la negociación colectiva. Bajo el manto de

los primeros se ubica la huelga que refleja el conflicto y, a la vez, la medida de presión y fuerza por excelencia del movimiento obrero.

Desde un enfoque material la huelga constituye un instrumento de lucha conforme Rolando Murgas Torrazza²⁵, quien en un clásico estudio recuerda que ella supuso la respuesta de los obreros ante los rigores a que los sometió la Revolución Industrial, las corrientes del liberalismo económico y la aparición del sistema capitalista de producción. Después de mencionar el tratamiento dispensado en el ordenamiento jurídico, categóricamente, asevera que este arma aparece fuera y contra del sistema legal establecido por la clase dominante.

Entre la huelga como fenómeno social y el derecho de huelga como institución jurídica hubo un largo y accidentado proceso evolutivo que se compendia en tres momentos históricos, a saber: el período de la represión, la fase de despenalización y la etapa de su protección jurídica. La mencionada división conocida de otra manera por la toda la doctrina laboralista supuso un itinerario jalonado de fases fundamentales que no en todos los casos se han sucedido entre sí de modo lineal, poniendo de manifiesto en ocasiones saltos

²⁵ MURGAS TORRAZZA, Rolando. "Anotaciones sobre la Huelga", *Estudios Laborales*, Panamá, 1983, pp. 169-171. Rememora que el período represivo de la huelga se inicia en Francia al calor de la Revolución Francesa con la Ley *Le Chapelier* de 1791 que tuvo como antecedente el Edicto de *Turgot*, acentuándose con el Código Penal Napoleónico de 1810 cuando erigió en delito la formación de asociaciones de obreros y la realización de huelgas; luego adviene el denominado estadio de tolerancia caracterizado por la supresión de las normas legales que penaban tanto la constitución de sindicatos como la ejecución de huelgas, dejándola como una simple libertad; y finalmente adviene su pleno reconocimiento jurídico con la Ley *Waldeck-Rousseau* en 1884, la cual marca el camino de las ulteriores protecciones legales.

adelante y retrocesos en la historia, según Manuel Palomeque Lopez²⁶, quien describe minuciosamente las etapas de prohibición, tolerancia y reconocimiento jurídico de las libertades colectivas cuando se refiere a la actitud asumida por el Estado frente a ellas. Esos lapsos en el tiempo de la revolución industrial fueron denominados inicialmente como la edad heroica del movimiento obrero, la era de la tolerancia y el reconocimiento de las instituciones sociales por la legislación.

Se reafirma, entonces, que dicha expresión colectiva al igual que los otros medios de acción sindical han pasado por fases represivas y de mera tolerancia hasta llegar a su coronamiento jurídico concretado en el proceso de constitucionalización del derecho de huelga iniciado con la Constitución de Querétaro en 1917 y Weimar en 1919, reflejándose del mismo modo en nuestro medio.

En Panamá, el derecho de huelga es visto como un *componente necesario de la libertad sindical*, conforme se sostuvo en un estudio referido a esta última institución jurídica donde fue calificada como la célula embrionaria de esta disciplina²⁷. Este medio de acción sindical se pone de manifiesto de modo diverso y exhibe peculiaridades que van desde su naturaleza, tipologías y

²⁶ PALOMEQUE LOPEZ, Manuel. *Op. Cit.*, pp.11-12. Siguiendo la clasificación propuesta por Calamandrei sobre los modelos normativos de la huelga, huelga delito, libertad de huelga y derecho de huelga, la misma doctrina española reconoce que su eficacia y contenido puede variar en los distintos sistemas y su ejercicio efectivo depende de las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico y de los otros factores sociales. VALVERDE, Antonio Martín. "De la huelga como delito al derecho de huelga", *Evolución del Pensamiento Juslaboralista*, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1997, pp. 295-310.

²⁷ Vid., nuestra monografía *Bases Sociojurídicas de la Libertad Sindical (Configuración en el Sistema Panameño)*, Librería Campus, Pequeño Formato No. 229, Panamá, 2003, pp. 19-27.

contenido hasta su titularidad, limitaciones y excepciones, indicando ello que se trata de un fenómeno complejo.

El derecho de huelga fue protegido en la Constitución Política de 1941, por primera vez, quedando prohibido en los servicios públicos y también vedado cuando tuviese fines de solidaridad. En cambio, la Constitución de 1946 permitió el derecho de huelga en los servicios públicos, pero sometiendo su ejercicio a restricciones especiales según la fórmula prevista en el artículo 68. Fue conservada su jerarquía constitucional en la Constitución Política de 1972, tal como lo dispuso el primitivo artículo 65, reconociendo su ejercicio en los servicios públicos donde ha operado con las limitaciones previstas en la Ley, formulándose de la manera siguiente: “se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine”.

Se observa que esa disposición constitucional corresponde al artículo 69 de la Constitución Política vigente, habiéndose corrido la numeración respectiva y manteniéndose la misma redacción de la fórmula consagrada. Cabe dejar anotado que el anteproyecto de Constitución Política elaborado por César Quintero Correa²⁸ en el artículo 69 contempla una expresa prohibición del derecho de huelga en los servicios públicos en los siguientes términos: “Se reconoce el derecho de huelga y el cierre patronal. La Ley reglamentará el ejercicio de ambos y podrá someterlo a restricciones o prohibiciones especiales en los servicios públicos”.

²⁸ QUINTERO CORREA, César. Tercera Edición del Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, Panamá, 2003, pp. 13.

En el plano legislativo vino a ser regulado amplia y sistemáticamente en el actual Código de Trabajo, después de haberse tratado el derecho de sindicación y la negociación colectiva, y a diferencia de la legislación laboral derogada que tuvo contenidos confusos y anárquicos que comprometieron su real ejercicio. Todas sus reformas posteriores se encaminaron al debilitamiento del derecho de huelga o, más exacto, al cercenamiento de su ejercicio conforme fue declarado hace poco al enjuiciarse -mediante el fallo del Pleno de la Corte Suprema fechado el 23 de marzo de 1999- la constitucionalidad de la Ley 45 de 1998, la cual incorporaba el arbitraje obligatorio en el sector privado como un sustituto de la huelga.

La mencionada decisión judicial de la máxima Corporación de Justicia del país, acertadamente, puntualiza que el derecho de huelga constituye un *derecho humano fundamental* y que el escrutinio de este tipo de derecho debe efectuarse de forma meticulosa, sistemática e integral, a fin de protegerlo adecuadamente. Así, el Pleno dijo que “cuando se invoca la violación de un derecho fundamental de orden social, como lo es el derecho de huelga, la Corte debe ejercitar un cuidadoso escrutinio sobre la disposición censurada de inconstitucionalidad, en vías de proteger efectivamente el derecho tutelado”. Se desprende que este derecho colectivo no puede ser visto ni concebido de forma aislada dentro de una sociedad democrática.

El ordenamiento laboral permite el ejercicio del derecho de huelga cuando tiene como objetivo apoyar otra huelga, limitando su duración y circunscribiéndola a un determinado territorio, siempre que se trate de la misma actividad o profesión. Se trata de la huelga por solidaridad o de simpatía como también es conocida en la doctrina. También la legislación

panameña impone exigencias y condiciones especiales cuando se ejerce el derecho de huelga en actividades como las comunicaciones y transportes, el abastecimiento y distribución de gas, electricidad y agua, los servicios sanitarios y de hospital, los cementerios, la alimentación de primera necesidad y las operaciones portuarias, las cuales han sido identificadas todas como servicios públicos.

La tipología contemplada en la Ley sólo envuelve la suspensión concertada y colectiva del trabajo, tomando en cuenta la definición ofrecida por el propio legislador de nuestro país, sin considerar la posibilidad de la mengua de la prestación del servicio que opera en otras modalidades especiales donde se manifiesta el ejercicio de este peculiar derecho. En torno a las otras formas de lucha sindical que entrañan las paralizaciones articuladas y disminuciones breves de la prestación del servicio, concordamos con **Rolando Murgas Torrazza**²⁹ cuando expresa que la huelga vista desde una perspectiva social comprende el abandono temporal del trabajo acordado como las abstenciones o interrupciones efímeras y programadas aun cuando la legislación no haga alusión a estas últimas ni la jurisprudencia las reconozca dado que no se centran en los supuestos de suspensión total del trabajo. Por tanto, el derecho de huelga constituye un incumplimiento concertado y colectivo del trabajo que va más allá de la simple suspensión o cese de la prestación del servicio acordado. Este arma se encamina a la defensa y

²⁹ MURGAS TORRAZZA, Rolando. "Los Derechos Colectivos", *Anuario de Derecho* No. 23 y 24, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1994-1995, pp. 400-404. La misma idea aparece en el estudio monográfico intitulado "La Huelga en Panamá" dentro de la obra colectiva *La Huelga en Iberoamérica*, Editorial Aele, Perú, 1996, pp. 183-185.

promoción de los intereses laborales y sociales de los trabajadores, lo cual indica que estamos ante la huelga reivindicativa propiamente.

Las modalidades especiales o irregulares de huelga, conocidas como medidas atípicas, suelen ser menos aparatosas y más eficaces que la propia huelga, por lo que no han seguido el camino tortuoso de la reglamentación o mediatización legal. Dentro de ellas se encuentran las siguientes maniobras: el trabajo a desgano llamado tortuguismo o trabajo despacioso, caracterizado por la ejecución desganada de labores o la disminución del ritmo de ellas que se traduce en la baja producción; el trabajo a reglamento o minucioso que se materializa con la realización escrupulosa y detallada de las tareas asignadas donde se acata rigurosamente los reglamentos de la empresa, retardando la producción con el esmerado celo de las tareas; el trabajo al detalle donde se pierde innecesariamente el tiempo en las tareas rutinarias con el único objeto de reducir la producción y encarecer la mano de obra; así como el boicoteo, el sabotaje y la ocupación de empresa. Todas estas estrategias de presión o lucha sindical afectan la laboriosidad que debe existir en las empresas debido a la suspensión injustificada de las tareas o labores y porque entrañan solapados mecanismos de resistencia o autodefensa colectiva de los trabajadores. Concretamente, hemos optado por llamarlos *medios encubiertos de lucha sindical*³⁰ antes que medidas irregulares de huelga, las cuales no tienen cabida en el sistema general ni dentro del régimen especial que opera en la

³⁰ Una aproximación a las diferentes perturbaciones colectivas que tuvieron apogeo en el pasado y que han cobrado vitalidad por la decadencia de la huelga, puede verse en nuestro estudio descriptivo intitulado "Los medios encubiertos de lucha sindical", **Boletín de Informaciones Jurídicas**, No. 38, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1999, pp. 96-108.

Autoridad del Canal de Panamá conforme el texto del artículo 92 de la Ley 19 de 1997.

Ha sido regulado el derecho de huelga en el sector público como último recurso en la Ley 9 del 20 de junio de 1994, la cual rige la carrera administrativa en Panamá, pues sólo puede ser ejercido por los servidores o funcionarios amparados en dicha Ley cuando la institución pública respectiva incumpla el fallo del Tribunal de Arbitraje. Se trata de una reducida o limitada previsión legal, pese a que el ordenamiento constitucional autoriza este derecho colectivo en los servicios públicos.

A diferencia del régimen jurídico que impera en el sector privado, el mencionado instrumento legal emplea la expresión servicios públicos esenciales y designa como tales los referidos a suministros de alimentos, transportes como buques, trenes o autobuses, correos y telégrafos, registro civil y público, telecomunicaciones, suministro de electricidad y agua, recaudación de ingresos públicos de cualquier naturaleza, sean nacionales o municipales; las de control de navegación aérea y las de bomberos. En cuanto a este punto Oscar Vargas Velarde³¹ comenta que las locuciones servicios

³¹ VARGAS VELARDE, Oscar. "Las Clases de Huelga en la Legislación Laboral Panameña", *Anuario de Derecho No.29*, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2000, pp. 452-458. Del mismo modo advierte que no ha existido regulación legal sobre el derecho de huelga para los servidores públicos que laboraban en los Ministerios de Estado y las Instituciones Autónomas o Semiautónomas, en el pasado, salvo la Ley 8 de 25 de febrero de 1975, que regulaba las relaciones laborales dentro de los entonces Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación e Instituto Nacional de Telecomunicaciones.

públicos y servicios esenciales aparecidas en ambas excertas deben ser precisadas, luego de catalogar como deficiente la ley sobre carrera administrativa vigente puesto que deja de lado los requisitos y las condiciones para el ejercicio efectivo de este derecho constitucional.

Tratándose de servicios que recibe la comunidad para su bienestar general, la ley asegura su mantenimiento y continuidad con los servicios mínimos siempre que la huelga sea legal, teniendo que prestarse las referidas actividades en las unidades administrativas correspondientes, contando con un veinticinco por ciento del personal que labora normalmente, en los casos de servicios públicos. A propósito de entidades que brindan servicios esenciales, se garantizarán los mismos con el cincuenta por ciento del personal que labora en ellas, salvo que se establezcan otras medidas en leyes especiales. Además, el Estado tiene la responsabilidad de asumir la dirección y administración de los servicios públicos que estén a cargo de empresas particulares, por el tiempo que sea necesario para evitarle perjuicios a la comunidad, cuando haya estallado una huelga como consecuencia del ejercicio del derecho de los trabajadores y sus organizaciones.

Con relación a este asunto, mediante fallo del 23 de agosto de 1994, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia señala que “existe una omisión legislativa en el sentido de que no se ha regulado las restricciones especiales a que puede someterse el derecho de huelga en los servicios públicos de educación”. En dicho pronunciamiento que niega el derecho de huelga a los maestros al final se reitera que “mientras no se regule el derecho de huelga de los servicios públicos de educación que no están comprendidos entre los que menciona el artículo 486 del Código de Trabajo, que establece qué servicios

públicos pueden hacer uso del derecho de huelga, conforme al artículo 485 del mismo Código, que regula las limitaciones de la huelga en los servicios públicos, haciendo en estos casos más exigentes que en las huelgas de las empresas privadas, tendrán los educadores del país que someterse a las regulaciones legales existentes, hasta tanto no se dicta la ley a que refiere el artículo 65 de la Constitución Nacional, para los casos de huelga, que repetimos sólo están regulados en los artículos 485 y 486 del Código de Trabajo y en el que no están incluidos el servicio público de educación”. El precedente en cuestión, a nuestro juicio, pone de manifiesto que es necesario para el reconocimiento del derecho de huelga en los servicios públicos una normativa expresa y específica.

En la esfera del Canal de Panamá el instrumento jurídico que crea la autoridad pública y rige su administración y funcionamiento dispuso una específica prohibición al uso de la huelga dada la naturaleza esencial de los servicios que brinda esa monumental obra de la ingeniería, la cual es objeto de estudio detallado en el siguiente capítulo. Se trata de la segunda prohibición del derecho de huelga expresamente prevista en el sistema panameño que debe ser vista como una excepción al apreciarse la dimensión de este derecho fundamental, según la particular LOACP.

Obviamente, hace falta un régimen jurídico adecuado que reordene y rearticule el derecho de huelga en nuestro medio tanto en la esfera privada como en el sector público, el cual establecerá las disposiciones referidas a los aspectos abajo señalados que han motivado confusión e imprecisión en la doctrina científica y jurisprudencial.

3.1. Determinación de su alcance, titularidad y contenido.

De alguna manera ya hemos hecho referencia a ciertos aspectos del derecho de huelga tales como su evolución constitucional y legal, la tipología básica establecida y algunas caracterizaciones derivadas de su aplicación, quedando para este momento el estudio relativo a la determinación de su alcance, titularidad y contenido esencial de este derecho colectivo.

El reconocido derecho de huelga, en principio, se hace extensivo a los funcionarios o servidores públicos acorde con el precepto constitucional previsto en nuestro medio, el cual no hace distinción entre trabajadores sometidos al régimen laboral y los asalariados al servicio del Estado. No obstante, las relaciones laborales de los servidores públicos en Panamá, por razón de la inferencia anotada arriba, requieren de una legislación expresa y especial que articule los derechos colectivos entre ellos ese peculiar derecho.

El régimen jurídico sobre la huelga no alcanza a proteger las distintas formas de expresión colectiva del movimiento sindical como son el trabajo despaciosos o a desgano, trabajo minucioso o cualquier otra estrategia parecida, aun cuando ellas involucran también la cesación de la actividad laboral. En ese sentido, dentro de un estudio breve Rubén Castillo Gill³² señala que todas las manifestaciones colectivas de los trabajadores que no se ajusten a las exigencias legales constituyen figuras jurídicas distintas a la huelga, resultando contradictorio o un desacierto hablar de huelga ilegal, pues la definición contemplada no abarca tales posibilidades.

³² CASTILLO GILL, Rubén. *La Huelga*, Librería Campus, Pequeño Formato No. 187, Panamá, 2001, pp. 5-14.

En nuestra legislación tampoco está prevista la huelga general entendida como aquella que desborda el ámbito del centro de trabajo y se protesta contra una determinada decisión política que pretende ser el desencadenante de una revolución social, al decir de **Olga Sánchez Martínez**³³ cuando plantea que en este caso se coloca o lleva el conflicto al límite, trascendiendo los supuestos típicos. Se combinan los elementos de la huelga laboral y la huelga política por cuanto va más allá del ámbito de la empresa e implica una lucha por el cambio de situaciones socioeconómicas desfavorables establecidas por el gobierno, es decir, se combate la política económica del gobierno. Confluyen los intereses profesionales de los trabajadores y los otros con un trasfondo de carácter político que no tienen la misma protección necesariamente.

Como garantía de efectividad del ejercicio del derecho de huelga se han reconocido una serie de facultades como son la realización de manifestación pacífica, la difusión de propagandas y la exhibición de carteles alusivos a las reivindicaciones, la ejecución de piquetes de vigilancia en los locales y recolección de donativos. Con dicha finalidad se consagra la irrenunciabilidad de este derecho y, por regla general, la imposibilidad de reemplazar a los trabajadores huelguistas por aquellos que no la apoyan, mediante la contratación de esquiroles. Estas prohibiciones tienen que ver con el alcance del derecho de huelga, en nuestro país, y hacen parte de la configuración que desarrolla el escueto precepto constitucional ya comentado.

³³ SÁNCHEZ MARTINEZ, Olga. *La Huelga ante el Derecho: Conflictos, Valores y Normas*, Editorial Dykinson, España, 1997, pp.236-236.

En cuanto a la legitimación de este derecho complejo es conveniente no sólo precisar quienes son las personas que pueden ejercerlo como es lógico, sino dar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿si el derecho de huelga es de titularidad individual y de ejercicio colectivo o, si por el contrario, es de titularidad colectiva y de ejercicio individual?, las cuales fueron formuladas por **Antonio Ojeda Avilés**³⁴, a raíz de la emblemática decisión del Tribunal Constitucional de España donde se establecieron los alcances y los límites del artículo 28.2 constitucional. Se advierte que la última pregunta deja invertido el binomio previsto en dicho sistema, es decir, la titularidad y el ejercicio del derecho de huelga, siendo una preocupación extendida a toda la doctrina laboralista inclusive de nuestro país.

Dicho autor y la mayoría de la doctrina española advierten que el derecho de huelga, en España, es de titularidad individual y su ejercicio colectivo, deduciéndose que es el trabajador quien dispone del derecho aunque tenga que hacerlo en conjunción con otros colectivamente. En otras palabras, la delimitación subjetiva del derecho de huelga designada en la Constitución Española, específicamente a los trabajadores, implica una actuación forzosamente de ejercicio colectivo reconocida por su jurisprudencia al ampliar su ámbito de aplicación.

Un sector importante de su doctrina presenta la famosa e interesante propuesta que el derecho de huelga es de titularidad colectiva y de ejercicio individual, conforme sustenta **Ramón González De La Aleja**³⁵ quien se aparta

³⁴ OJEDA AVILES, Antonio. Op. Cit., p. 462.

³⁵ GONZALEZ DE LA ALEJA, Ramón. *La Titularidad del Derecho de Huelga en Especial en la Función Pública: Perspectivas Jurídico Críticas*, Editorial Comares, España, 1999, pp. 102-181.

de las posiciones tradicionales cuando destaca que las facultades colectivas de este derecho como la proclamación, actuación y ejecución de la huelga, constituyen sus actividades propias haciendo eficaz y efectivo el mismo, y dejando de lado la adhesión exclusiva del trabajador dado que ésta permite su real ejercicio. Se inclina por la concepción orgánica del derecho de huelga, la cual revalora el papel de los sindicatos en los sistemas de relaciones laborales que no tiene cabida en el régimen español, pues allá opera la concepción no orgánica que atribuye la titularidad del derecho del trabajo al trabajador singularmente considerado.

Se observa que la titularidad de este polémico derecho está determinada por las facultades que integran su contenido y, a su vez, establecen su naturaleza eminentemente colectiva, y no por el sujeto a quien esté conferido el mismo. De allí que pueda hablarse en el sistema jurídico español, entonces, de la diferenciada titularidad del derecho de huelga compuesta por un plano individual y una vertiente colectiva acorde con la delimitación anotada.

Con relación a este problema y pese a que la Constitución Política vigente no atribuya la titularidad de este peculiar derecho, las personas que pueden ejercer el derecho de huelga dentro del sistema panameño son los trabajadores que prestan sus servicios bajo condiciones de subordinación jurídica y dependencia económica, esto es, aquellas personas que están sometidas al régimen jurídico establecido en el Código de Trabajo. Se trata de las personas vinculadas a un empleador por medio de una relación o contrato de trabajo habida cuenta que la huelga tiene como objetivo presionar al empresario y, como es obvio, este último es el sujeto contra quien se ejerce ese

derecho humano fundamental. Asimismo, su ejercicio es permitido a los servidores públicos que están amparados por la Ley 9 de 1994.

No podrán ejercer el derecho de huelga los trabajadores independientes o trabajadores por cuenta propia como se denominan en otros ordenamientos legales, pues no son asalariados conforme la terminología de las disposiciones constitucionales ni se regulan en la legislación laboral la huelga general y política. Tampoco están previstas en la ley de carrera administrativa.

En Panamá, se afirma que el derecho de huelga tiene una titularidad colectiva debido a que los intereses y actos defensivos, sean de deliberación y de ejecución, constituyen expresiones colectivas que determinan la naturaleza del fenómeno sociojurídico y no las libertades de adhesión a la huelga manifestada por los distintos trabajadores, tal como sostiene **Rolando Murgas Torrazza**³⁶, cuando descarta que sea el trabajador individualmente considerado su titular exclusivo, pues este derecho le corresponde al grupo u organización sindical. Se desprende que confluyen en una misma naturaleza, de categoría colectiva, tanto la titularidad como el ejercicio del derecho de huelga, según la autorizada opinión reseñada.

Sin embargo, puede diferenciarse la titularidad o pertenencia del ejercicio del derecho de huelga. El primer aspecto del controvertido derecho le corresponde o le toca al trabajador visto desde una perspectiva individual

³⁶ MURGAS TORRAZZA, Rolando. *Op. Cit.*, pp. 166. Como la Constitución Política no dispuso a quien le corresponde la titularidad del derecho de huelga, se dejó que esa materia fuera regulada por el Código de Trabajo, desprendiéndose del artículo 475 que no son los trabajadores individualmente considerados quienes la ostentan sino sus organizaciones sociales, tal como expuso hace tiempo JORGE FABREGA PONCE en el ensayo titulado “El Trabajo en la Constitución”, *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pp. 534-538.

en el contexto del vínculo jurídico y lo segundo entraña una serie de actividades que se manifiestan colectivamente, aunque provenga de la voluntad de los distintos trabajadores, llegando a tener eficacia y efectividad solo por la fuerza de la concurrencia.

Bajo esta concepción un sector de la doctrina nacional, entre ellos **Rubén Castillo Gill**³⁷, estima que el titular del derecho de huelga no es la organización social sino cada uno de los trabajadores, quienes lo ejercen de manera colectiva, pues no es necesaria para que aparezca la huelga la existencia de aquella sino el requisito de mayoría de los trabajadores que acuerdan declararla. En lo particular seguimos el criterio que sitúa la titularidad del derecho de huelga en la categoría individual, pero que su ejercicio es necesariamente colectivo, lo cual supone que se armoniza la forma diferenciada de ambos aspectos del derecho de huelga como acontecimiento social.

Debemos señalar que no existen pronunciamientos judiciales que se hayan ocupado de este importante punto de la teoría del derecho de huelga, en nuestro medio, pues los fallos emitidos soslayan dichos aspectos, tal vez, por considerarlos espinosos dentro de cualquier sistema jurídico como ya hemos visto.

El derecho de huelga como instrumento de defensa y tutela de los intereses laborales y sociales de los trabajadores o de sus organizaciones comporta un variado contenido que se manifiesta durante su ejercicio, ya sea al momento de la convocatoria o declaratoria de la huelga o bien al decidir la adhesión o participación en la misma y, finalmente, cuando procede la

³⁷ CASTILLO GILL, Rubén. Op. Cit., p. 8.

terminación o desconvocatoria. Así, se dice que el contenido esencial del derecho de huelga tiene que ver con las facultades de acción reconocidas al titular de este derecho, las cuales operan en el plano individual como en el ámbito colectivo, advirtiéndose una estructura polifórmica.

Por tanto, el contenido del derecho de huelga no debe confundirse con su objetivo o finalidad, pues el primero encierra las posibilidades de actuación necesarias para que el derecho tutelado sea reconocible y no sea desnaturalizado, mientras que lo segundo supone un elemento que integra su concepto. Se trata de cuestiones distintas y que no deben ser asimiladas en la doctrina ni en los ordenamientos jurídicos. En nuestro medio aparece diseminado en las disposiciones laborales el contenido esencial del derecho de huelga, entendido como se expuso anteriormente, cuando se establece la forma de declarar el estallido de una huelga, su ejecución y las causas para detener el ejercicio de este derecho colectivo.

La delimitación subjetiva del derecho de huelga, entonces, deriva de la propia configuración establecida en el régimen jurídico tanto constitucional como legislativo.

3.2. Exclusión y suspensión del derecho de huelga.

De la protección constitucional y configuración legal de este derecho colectivo se advierten y desprenden sus exclusiones o excepciones, bien por la falta de titularidad o por la imposibilidad de su ejercicio conforme fuera antes mencionado, esto es, categorizar las personas que no pueden activarlo o fijar los ámbitos donde no tiene aplicación o no puede ejercerse el derecho de huelga en nuestro medio, respectivamente. No obstante, abordaremos el asunto por el orden de aparición en el sistema jurídico.

Tal como establece el Código de Trabajo no está reconocido el derecho de huelga a los trabajadores independientes o a los llamados trabajadores por cuenta propia por cuanto no están sometidos a dicho régimen jurídico. Por tanto, sólo podrán ejercerlo aquellas personas sujetas a un vínculo laboral definido por el Código de Trabajo, esto es, todo aquel que preste servicios personalmente a un empleador bajo condiciones de subordinación jurídica y dependencia económica. En el terreno privado no podrá ejercerse o no se permite el derecho de huelga cuando el mismo pretenda fines políticos o busque presionar a la autoridad constituida legítimamente; cuando se aparte de los propósitos fijados en el Código de Trabajo, es decir, que no intente mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores, celebrar una nueva convención colectiva de trabajo o exigir su cumplimiento, del arreglo directo o laudo arbitral, apoyar una huelga existente; o cuando se presenten las denominadas modalidades impropias de huelga.

Todas estas exclusiones derivan de la propia legislación laboral aun cuando no se establezcan de forma expresa o categórica en sus disposiciones, sino que se infieren o deducen de su contenido como apunta entre nosotros la doctrina.

En el sector público no se aplican las disposiciones del Código de Trabajo, según el artículo 2, ya que allí rigen las normas de Carrera Administrativa que han sido establecidas en la comentada Ley 9 de 1994. Esa normativa menciona expresamente los funcionarios que están exceptuados de la carrera administrativa entre ellos: los electos mediante votación popular; los nombrados y sujetos a remoción libre por el Ejecutivo; los nombrados conforme la Constitución Política como Magistrados de la Corte Suprema de

Justicia y del Tribunal Electoral, Procuradores de la Nación y Administración, Ministros de Estado, Contralor y Subcontralor General de la República, Fiscal Electoral y sus respectivos suplentes; los seleccionados para ocupar altos cargos en las entidades autónomas y descentralizadas que ratifica la Asamblea Nacional; los sujetos a prueba; y los nombrados para un período fijo o eventuales. La citada Ley 9 de 1994 desarrolla el numeral 1 del artículo 305 de la Constitución Política vigente, el cual se refiere a la carrera administrativa únicamente, dado que aparecen previstas otras carreras entre ellas: la judicial, docente, diplomática, sanitaria, policial y la de ciencias agropecuarias, etc.

En general, quedan excluidos de las carreras públicas determinadas categorías de funcionarios que aparecen listados en el artículo 306 de la Constitución Política. Así, no forman parte de las carreras públicas, ya sea docente, diplomática o policial, los siguientes servidores públicos: los nombrados de acuerdo con la regulación constitucional, los Directores o Subdirectores Generales de entidades autónomas o semiautónomas, los que tengan mando y jurisdicción, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servicios públicos que no forman parte de ninguna carrera, y los jefes de misiones diplomáticas que determine la Ley.

Respecto a la suspensión del derecho de huelga podemos decir que esta es otra de las situaciones que no se contemplan en nuestro ordenamiento jurídico, pues la Constitución Política no prevé la posibilidad de suspender su ejercicio durante perturbaciones internas del orden público o que amenacen la paz e inclusive durante las guerras declaradas contra otros Estados, según lo dispuesto en el artículo 55, mediante el cual se desconocen temporalmente derechos fundamentales como el debido proceso, *habeas corpus*, inviolabilidad

de domicilio, opinión y reunión, entre otros. Se observa que no aparece listado el derecho de huelga y que dicho precepto debe ser interpretado modo restrictivo.

Tampoco se regula la suspensión del ejercicio del derecho de huelga en la legislación laboral, a diferencia de lo que ocurre en España donde se establece una supresión del derecho de huelga cuando aparezcan situaciones que pongan en peligro la supervivencia del Estado o la subsistencia de la sociedad en general, tales como: guerras, estados de sitio o crisis nacionales. No obstante, entre las Constituciones latinoamericanas que permiten la suspensión del derecho de huelga están la venezolana y la mexicana, las cuales establecen como presupuestos indispensables que la sociedad se pongan en peligro o en situación de emergencia o que aparezca la perturbación de la paz o del orden público.

Estos trastornos sociales registran una ocurrencia excepcional, hoy día, y llegan a ser controlados en la Ley no por la vía de la supresión sino por medio de la suspensión del derecho de huelga.

No existe disposición en el anteproyecto de Constitución Política que aluda a la suspensión temporal del derecho de huelga en los casos de anormalidad social ya vistos.

4. Precisión de la doctrina española sobre limitaciones del derecho de huelga.

Ahora corresponde examinar los límites del derecho de huelga que comprenden la imposibilidad de su ejercicio, sea por la falta de reconocimiento o ante determinadas circunstancias que permiten la

convivencia con los otros derechos humanos también consagrados constitucionalmente, luego de haber precisado ciertos elementos de su configuración jurídica. Su determinación aparece atribuida específicamente al ejercicio de este derecho colectivo, más que al problema de la titularidad, aunque no se desconecta de la regulación jurídica que implica una merma de su eficacia necesariamente.

Por tanto, hay que distinguir entre los límites del derecho de huelga y la delimitación que alude a los elementos que fijan las fronteras del derecho mismo, mientras que aquel se refiere a los campos donde no se aplica o resulta improcedente por situaciones específicas, sin que sea desnaturalizada su esencia. Lo primero representa algo externo y lo segundo encierra propiedades en el ámbito interno.

Las limitaciones o las salvedades al ejercicio del derecho de huelga quedan establecidas en los ordenamientos jurídicos, expresa o implícitamente, dependiendo de la preferencia del constituyente o legislador del país donde se estatuye ese derecho colectivo. Entre nosotros las primeras fueron señaladas claramente en el ordenamiento constitucional pasado y ahora pueden ser inferidas de sus disposiciones, a partir del título sobre el Canal de Panamá, disponiendo su previsión en el régimen legal especial; en tanto las segundas han sido mantenidas como una tradición desde 1946, tal cual mencionamos antes.

La mayoría de la doctrina española acepta que el reconocido derecho de huelga tiene limitaciones, incluyendo sus exclusiones, por cuanto no es un derecho absoluto como el derecho a la vida o a la indemnidad o seguridad de las personas que se reconocen u operan sin ninguna restricción. Este delicado

aspecto es tratado de forma particularizada por los autores, pues ellos hacen referencia sólo a las distintas hipótesis o situaciones contempladas en su ordenamiento jurídico, descansando su argumentación en la teoría que defiende los derechos fundamentales.

Dicho enfoque se circunscribe a mantener el interés general de la comunidad o del Estado, a preservar los servicios públicos y a no afectar la cuestión económica que siempre está presente, cuando se produce el estallido de una huelga o se ejerce el derecho de los trabajadores o de sus organizaciones a lograr mejores condiciones sociales y laborales.

4.1. Clasificación de los límites.

Tal como señalamos las limitaciones al ejercicio del derecho de huelga entrañan una merma a su eficacia derivada de la propia regulación legal.

Los límites del derecho de huelga han sido clasificados en dos grandes grupos, a saber: límites internos y límites externos, según **Antonio Ojeda Avilés**³⁸, cuando los distingue de las exclusiones que están referidas a ciertos colectivos de trabajadores o a determinadas coyunturas. Aquellos tienen que ver con la esencia del derecho de huelga, es decir, con los elementos de su constitución o configuración jurídica; mientras que los últimos derivan de la necesaria perseverancia de los otros bienes generales también protegidos constitucionalmente. En otras palabras, podemos decir que los límites internos o intrínsecos son deducidos de la naturaleza del derecho de huelga y los límites externos o extrínsecos son desprendidos de la necesidad de

³⁸ OJEDA AVILES, Antonio. *Op. Cit.*, p. 480. Tras considerar que el derecho de huelga ha de conjugarse con el resto de los derechos y bienes protegidos por el ordenamiento de rango constitucional, ambas categorías son compartidas por GARCIA MURCIA, Joaquín. *Derecho del Trabajo*, 5ª ed., Editorial Tecnos, S.A., España, 1996, p. 383.

coexistencia con los demás derechos fundamentales reconocidos en el ámbito supremo de los sistemas jurídicos.

De acuerdo con el desarrollo de la doctrina española serán examinados, solamente, los límites externos toda vez que los otros son abordados dentro de la conceptualización del derecho de huelga. Entre esas limitaciones se ubican los servicios esenciales de la comunidad³⁹; los estados de alarma, excepción y sitio; las modalidades abusivas e ilícitas de huelgas; las cuales destacamos inmediatamente.

En el último inciso del artículo 28.2 de la Constitución Española se consagra la exigencia de asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad ante el ejercicio del derecho de huelga. Se trata de un tipo especial de huelga que afecta los servicios públicos o comunitarios cuya interrupción puede ocasionar perjuicios públicos o graves dificultades al público. Así, se establece de modo expreso el mencionado límite externo cuyo concepto es difícil identificar o precisar dado que ha sido confundido con los servicios públicos o aquellos de reconocida e inaplazable necesidad, los cuales no tienen equivalencia en la jurisprudencia española. Se entiende por servicios esenciales aquellos que procuran la satisfacción de bienes o derechos fundamentales de los ciudadanos como son: la salud, la seguridad pública, la vida e integridad personal, etc.

³⁹ Ejemplos de servicios esenciales en la jurisprudencia constitucional española son los servicios de transportes ferroviarios y urbano e interurbano, los sanitarios, hospitalarios y asistenciales, los de suministros de electricidad, abastecimiento y saneamiento de agua y recogida y tratamiento de residuos sólidos y de enseñanza, conforme ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia. *Derecho del Trabajo*, 16ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1998, pp.988-989.

Por su parte, los servicios públicos son aquellos que atienden las necesidades generales de la población de un país, sean o no esenciales para la comunidad. Y los servicios inaplazables comprenden varias actividades entre ellas la obtención y distribución de la alimentación y bebida básica, la producción y distribución de energía eléctrica y derivados de petróleo, el intercambio de noticias así como el transporte de personas y cosas a través de los medios de comunicación y transporte, la protección contra enfermedades y las agresiones del entorno. Los servicios mínimos llegan a ser establecidos para la cobertura de las actividades o prestaciones indispensables cuando así lo disponga razonadamente la autoridad gubernamental, o sea, cuando aparecen situaciones coyunturales, eventuales o contingentes, cuyos factores de duración y ofertas alternas determinan su necesaria fijación.

No es procedente ni válido el ejercicio del derecho de huelga cuando se producen alteraciones del orden público o se dan amenazas a la seguridad del Estado, es decir, situaciones que conduzcan a la perturbación de la vida social o la violación del orden estatal. Estas circunstancias traducidas a los estados de alarma, excepción y sitio, siempre que sean declaradas por las autoridades respectivas dentro del ordenamiento jurídico español conllevan la supresión de este derecho colectivo, pese a que la doctrina proponga la sola suspensión del derecho de huelga debido a la excepcionalidad de su aparición en los Estados democráticos y tomando en cuenta lo dispuesto en la propia Constitución.

Tal como se ha estatuido en el régimen jurídico español tampoco cabe ejercer este derecho en los supuestos de huelgas ilícitas y abusivas. Entre las primeras se encuentran aquellas cuya finalidad sea estrictamente política,

solidaria o que esté destinada a modificar un convenio colectivo o un laudo arbitral; pues representan motivaciones que no están previstas en el ordenamiento jurídico y consecuentemente impiden a los trabajadores acudir al ejercicio del derecho de huelga. Las llamadas huelgas abusivas entrañan un exceso del ejercicio del derecho colectivo reconocido con rango constitucional, ya sea por infligir un daño a las personas o a terceros o por atentar contra las propiedades de los empresarios o bienes estatales, dejando seriamente afectado el proceso productivo y a los involucrados en el mismo. Estos últimos eventos dan lugar a la contaminación de la huelga o, en otros términos, a la profanación del ejercicio del derecho de huelga, tomando en cuenta que descasan sobre faltas coetáneas de los huelguistas.

Estas limitaciones salvaguardan el desenvolvimiento normal del modelo productivo del país, permitiendo que las actividades económicas no sean interrumpidas ante el uso del derecho de huelga. Entrañan como todas las otras interdicciones la previsión de situaciones que están fuera de los contornos protegidos de ese derecho.

4.2. Aplicación de la jurisprudencia.

En la Sentencia No.11 de 8 de abril de 1981, proferida por el Tribunal Constitucional Español, como ya mencionamos, se fijan los alcances y los límites del artículo 28.2 de la Constitución de España. Este pronunciamiento judicial constituye el punto de partida de la consolidada jurisprudencia constitucional sobre el derecho de huelga, pues existen otras decisiones que tratan los peculiares aspectos que le son inherentes y conexos a ese derecho

fundamental, como bien subraya Federico Durán López⁴⁰ en un estudio actualizado de los fallos del Tribunal Constitucional Español.

Dentro de los fundamentos jurídicos de la extensa y didáctica sentencia, efectivamente, se expresa que los límites del derecho de huelga tienen justificación debido a la necesidad de preservar o proteger no sólo los otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos. En uno de los párrafos se indica textualmente que “el ejercicio del derecho de huelga puede quedar sometido en virtud de la ley a procedimientos o a algún tipo de formalismos o de formalidades, porque el artículo 53 de la Constitución permite que el legislador regule las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales. Mas es preciso que el procedimiento y los formalismos no sean arbitrarios, tengan por objeto, como más arriba se dijo, proteger otros bienes e intereses constitucionalmente protegidos y que no sean tan rígidos o difíciles de cumplir que en la práctica hagan imposible el ejercicio del derecho”. En otra parte se afirma que “el derecho de los trabajadores de defender sus intereses mediante la utilización de un instrumento de presión en el proceso de producción de bienes o servicios, cede cuando con ello se ocasiona o puede ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas experimentarían si su reivindicación o pretensión no tuviera éxito. Es claro que ocurre así cuando se impide o se obstaculiza gravemente el funcionamiento de lo que la Constitución llama servicios esenciales de la comunidad. En la medida en que la destinataria y acreedora de tales servicios es la comunidad entera y los

⁴⁰ DURAN LOPEZ, Federico. “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Materia de Derechos Colectivos”, *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, No. 4, España, pp. 111-143.

servicios son al mismo tiempo esenciales para ella, la huelga no puede imponer sacrificio de los intereses de los destinatarios de los servicios esenciales. El derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho a la huelga. El límite de este último derecho tiene plena justificación y por el hecho de establecerse tal límite no se viola el contenido esencial del derecho”.

Los límites que operan sobre este derecho colectivo son establecidos de forma directa e indirecta o, en otros términos, expresa o implícitamente como ocurre en el sistema panameño, según nos percatamos al mantener acá la idea que el derecho de huelga cede ante la existencia del resto de los derechos fundamentales consagrados en el ordenamiento constitucional, sin tomar en cuenta su ubicación o colocación en tales disposiciones.

Se desprende, entonces, que el derecho de huelga no es un derecho absoluto puesto que encuentra barreras al momento de su aplicación o efectiva vigencia. Para sustentar la afirmación hecha se advierte que si el ejercicio del derecho de huelga puede ocasionar un mal mayor que conllevaría la frustración de las pretensiones de los huelguistas, obviamente, que ese derecho tendría que ser sacrificado por los intereses o prestaciones de la comunidad en general; es decir, que los intereses o prestaciones de la colectividad en general tendrían prioridad sobre las aspiraciones o pretensiones de los trabajadores en huelga. Por tanto, el derecho de huelga no podrá colocarse por encima de los derechos fundamentales, vitales o esenciales, de la comunidad dentro de un sistema democrático.

También se remarca en el fallo que las perturbaciones en la producción de bienes y servicios o en el normal funcionamiento de estos últimos que se

introducen para presionar a las autoridades constituidas con el objeto de lograr medidas favorables a los intereses de determinadas categorías no son amparadas por la protección constitucional que reconoce el derecho de huelga. Se trata de otra importante precisión que delinea los contornos del derecho de huelga.

Queda enfatizado asimismo que las limitaciones o condiciones del ejercicio del derecho de huelga pueden ser establecidas siempre que no se rebase su contenido esencial, el cual abarca las facultades – individuales y colectivas– reconocidas a su titular y las garantías previstas para la correcta utilización de este derecho.

También el Tribunal Constitucional sostuvo que “las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga las instituye el propio artículo 28.2 de la CE, disponiendo como límites concretos la satisfacción de los otros derechos y libertades constitucionales protegidos y en la protección de los bienes de idéntica significación”, según las sentencias No. 53 de 5 de mayo de 1986 y la No. 27 de 3 de febrero de 1989. Por tanto, ningún derecho fundamental tiene carácter ilimitado en el ordenamiento jurídico español.

En la sentencia No. 8 del 16 de enero de 1992, se mantiene la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales, como uno de los límites externos del complicado derecho colectivo, elaborándose un concepto elástico que descansa en un sistema de cláusula general y no en un sistema de listas, cuando hace “referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos”. Esos servicios son “aquellas

actividades industriales o comerciales de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos”. También enfatiza que es la autoridad gubernativa la encargada de determinar los servicios mínimos tras motivar y justificar en cada caso las restricciones del ejercicio del derecho de huelga.

El mismo organismo judicial cuando aborda el tema de la lesión del derecho de huelga, en este siglo, se refiere al problema de la carga de la prueba y habla de la necesidad que tiene el trabajador de aportar un indicio razonable que el acto empresarial menoscaba su derecho fundamental de huelga y verificado esto, incumbe al empresario la justificación objetiva y razonable proporcionalmente de las causas de su actuación, salvo que resulten arbitrarias o irrazonables, tal como se observa en la sentencia 66 de 21 de marzo de 2002. Se reitera allí que la preeminencia del derecho de huelga, durante su ejercicio, produce el efecto de reducir y, en cierto modo, anestesiar, paralizar o mantener en una vida vegetativa, latente, otros derechos que en situaciones de normalidad pueden y deben desplegar toda su capacidad potencial. Obviamente, cuando no se trate del resto de los derechos fundamentales.

En el ámbito de la Sala Social del Tribunal Supremo de España existe una coherente jurisprudencia respecto de las limitaciones del derecho de huelga, según el examen efectuado a ciertas sentencias como las fechadas 15 de abril de 2005, 9 y 23 de diciembre de 2003, 22 de octubre de 2002 y 11 de mayo de 2001. En todos esos pronunciamientos se sostuvo que el derecho de huelga en los servicios esenciales debe respetar la existencia de otros derechos

fundamentales –como el derecho a recibir información- y, por tanto, éstos se preservan con el establecimiento o mantenimiento de servicios mínimos como parte de las garantías impuestas por el artículo 28 de la CE. Consecuentemente, este derecho no es absoluto y ha de tener límites frente a terceros o ante aquellas personas que no están afectadas por la huelga, sean clientes de la empresa o público que goza o se sirve de las prestaciones realizadas, están desvinculadas completamente y tienen la absoluta libertad para buscar los servicios en otras empresas que estimen más conveniente.

Los razonamientos elaborados que se registran en las sentencias reseñadas, nos parecen rigurosos y sirven para construir el marco de la reordenación del derecho de huelga, ya que contienen las posiciones de avanzada sobre las limitaciones y condiciones del ejercicio de este derecho, fundamentalmente, aparte de su contenido y garantías.

5. Situación de la huelga en las normas internacionales.

La huelga es una de las instituciones nucleares del derecho colectivo del trabajo y su protección jurídica garantiza una utilización racional dado que busca un equilibrio social. Ella se cobija dentro del manto de la llamada libertad sindical, al igual que el derecho de negociación colectiva y la asociación profesional, entendiendo que no pueden concebirse el uno sin los otros y viceversa. Se afirma que aquella es una especie de derecho nodriza, pues representa la fuente primigenia de la que manan distintos derechos de acción, como la negociación colectiva y la huelga, según explica **Ana Carmona**

Contreras⁴¹ cuando plantea la innegable relevancia constitucional de este derecho emblemático e identifica su tratamiento autónomo y separado en ese ordenamiento.

Generalmente, se le define como la piedra angular de la fortaleza sindical, ya que comprende un conjunto de facultades, derechos, privilegios y garantías e inmunidades reconocidas en las normas constitucionales, internacionales y legales a favor de los trabajadores y organizaciones sociales destinadas a la defensa de sus intereses y mejora de sus condiciones socioeconómicas. De este concepto se advierten dos diferentes dimensiones, a saber: la vertiente individual y la faceta colectiva, la primera tiene que ver con los trabajadores individualmente considerados y la segunda con la participación y actuación de las organizaciones o entes sindicales. Sobre este eje gira uno de sus medios de acción, el derecho de huelga, cuya esencia o contenido esencial impone su categoría como derecho humano fundamental.

En 1948, la Organización Internacional del Trabajo adopta el Convenio No. 87 relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación que tiene una alusión indirecta al derecho de huelga en las disposiciones contenidas en los artículos 3 y 10, referidos a la facultad de organizar actividades y formular programas de acción de las organizaciones de trabajadores así como la necesidad de fomentar y defender los intereses de los trabajadores, respectivamente. También fue aprobado el Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, en 1949, manteniendo el mismo enfoque acerca del derecho de huelga, esto es, sin mencionarlo de manera expresa.

⁴¹ CARMONA CONTRERAS, Ana. *Op. Cit.*, p.23.

Hasta la fecha no existen convenios ni recomendaciones de la OIT que se hayan encargado de tratarlo en forma explícita como los otros componentes de la libertad sindical, pese a la existencia de dos resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo que fueran identificadas por **Bernard Gernigon, Alberto Otero y Horacio Guido** ⁴², las cuales han insistido en el reconocimiento del derecho de huelga, cuando se instaba a la adopción de legislaciones que asegurasen el ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales, con inclusión del derecho de huelga, y aquella que exhortaba a la observancia de medidas destinadas a lograr el respeto pleno y universal de los derechos sindicales en sentido amplio, particularmente el derecho de huelga. Esto condujo a que se dijera que el derecho de huelga mantiene un tratamiento insuficiente en el ámbito de la OIT.

Tales convenios son los principales instrumentos internacionales de la OIT que aluden a la libertad sindical y a la negociación colectiva, pues son complementados con otros convenios y recomendaciones de esa organización como por ejemplo están los convenios 135, 151 y 154, junto a las recomendaciones 91 y 163. Pero las fuentes de derecho internacional no se agotan con los convenios y recomendaciones de la OIT dado que existen instrumentos jurídicos en el ámbito universal, interamericano y regional que consagran derechos laborales fundamentales con los cuales se registran nexos estrechos las primeras normas.

En el plano internacional son pocos los instrumentos que se han ocupado de la regulación del derecho de huelga, pudiendo identificarse los

⁴² GERNIGNON, Bernard y Otros. *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, Ginebra, 2000, pp. 7-10.

siguientes: la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948; la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales* de 1948; la *Carta Social Europea* de 1961; el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ambos de 1966. Después de su examen Carlos Alberto Etala⁴³ indica que algunos de estos convenios internacionales -que hacen parte de los tratados relativos a los derechos humanos- contienen disposiciones sobre el derecho de huelga, pese a que no aparezca expresamente tratado en la Constitución de la OIT ni en la *Declaración de Filadelfia* ni en los Convenios 87 y 98.

La Carta Social Europea, por vez primera, contempla la autorización expresa del derecho de huelga dentro de un instrumento internacional, disponiendo que su ejercicio podrá ser objeto de restricciones o limitaciones cuando sean establecidas por la Ley dentro de una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres, según el párrafo primero del artículo 31. También se contempla el derecho de huelga en el ordinal “d” del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sujetando su ejercicio a las leyes de los respectivos países. Ambos instrumentos internacionales consagran

⁴³ ETALA, Carlos. Op. Cit., 348-349. Un interesante análisis sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos y libertad sindical pueden apreciarse en los Tratados de las Naciones Unidas y otros documentos elaborados por otras organizaciones regionales como por ejemplo el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los cuales han sido desarrollados por la vía de los convenios y los mecanismos de control de la OIT cuya labor de los órganos de supervisión tiene un reconocido peso jurídico, conforme destaca SWEPSTON, Lee. “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 117, número 2, Ginebra, 1998, pp.189-215.

el derecho de huelga y reconocen que su ejercicio puede someterse a limitaciones y excepciones cuando así lo dispongan las legislaciones nacionales.

El resto de los instrumentos tratan el derecho de sindicación, primordialmente, el cual constituye el presupuesto indispensable de su corolario indisoluble: el derecho de huelga cuyo contenido no figura ni es reconocido en ningún convenio de la Organización Internacional del Trabajo, distinto a lo que sucede con la libertad sindical y la negociación colectiva, pero sus organismos de supervisión y control han consolidado una serie de principios y criterios que tienen carácter universal pese a que su labor es discutida como veremos. Ellos son extraídos de los informes y decisiones elaborados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y por el Comité de Libertad Sindical (CLS), respectivamente, sobresaliendo los siguientes:

El fenómeno sociojurídico de la huelga o, más concretamente, el derecho de huelga es catalogado uno de los elementos esenciales del derecho sindical dado que mediante su vigencia o ejercicio se promueven y defienden los intereses de los trabajadores y, en general, del movimiento sindical.

También queda claro que el derecho de huelga no tiene carácter ilimitado o absoluto, lo cual deriva de su necesaria regulación en los ordenamientos jurídicos, al fijarse e imponerse condiciones, limitaciones o excepciones, dentro de los regímenes democráticos para que pueda ser ejercido de manera racional.

En efecto, este derecho se reconoce tanto a trabajadores como a sus organizaciones, aun cuando le corresponda su exclusivo uso a los entes

sindicales; se dispone el agotamiento del procedimiento de conciliación o mediación antes del estallido de una huelga o de la aplicación del derecho de huelga, el vencimiento del plazo respectivo y aviso previo, el cumplimiento de un convenio colectivo, y la declaratoria previa de la huelga por el porcentaje determinado de trabajadores por medio de votación secreta. Se permite en los servicios públicos que sean establecidas restricciones o límites previamente definidas en la Ley, las cuales deber ser interpretadas de manera restringida; se acepta que el derecho de huelga opere no sólo en conflictos derivados de la negociación colectiva –que pudieran envolver los conflictos de aplicación o jurídicos- sino que alcance aquellos de naturaleza puramente política, siempre que las huelgas de protestas sean pacíficas y para cuestionar la política socioeconómica de los gobiernos; se admite igualmente la validez de las diversas formas de huelga siempre que sean pacíficas. Es posible que se prohíba el ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales en sentido estricto del término, ante una situación de crisis aguda nacional y a determinadas categorías de trabajadores, configurándose en estos casos las excepciones de este medio de acción.

La Comisión de Expertos recuerda que “la prohibición o la limitación del derecho de huelga sólo pueden justificarse en los casos de servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población; en situación de grave crisis nacional

aguda, por una duración limitada, y solamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación”⁴⁴.

Tanto las limitaciones como las prohibiciones del ejercicio del derecho de huelga serán aceptadas siempre que se proporcionen garantías compensatorias a los trabajadores que se vean privados de ese medio esencial de defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales. Entre esas garantías se citan los procedimientos de conciliación y mediación, los cuales operan cuando las negociaciones lleguen a un punto muerto o no hubiese entendimiento, previendo en su mecánica reglas que aseguren la imparcialidad y celeridad en su tramitación y en la solución de los conflictos colectivos, mediante la adopción del laudo arbitral que tenga carácter obligatorio para las partes inmersas en el conflicto. En su establecimiento y aplicación tienen efectiva participación los trabajadores o sus organizaciones y los empleadores involucrados.

Así, el Comité de Libertad Sindical con insistencia ha señalado que “cuando el derecho de huelga es limitado o suprimido en empresas o servicios considerados esenciales, los trabajadores deben gozar de una protección adecuada, de suerte que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dichas empresas o servicios. Entre esas garantías apropiadas se mencionan los procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente. En otra

⁴⁴ OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Ginebra, 2005, p.83.

decisión sostuvo que los empleados privados del derecho de huelga porque realizan servicios esenciales deben beneficiarse de garantías apropiadas destinadas a salvaguardar sus intereses: por ejemplo, negativa del derecho de cierre patronal, establecimiento de un procedimiento paritario de conciliación y, cuando la conciliación no logre su finalidad, la creación de un sistema paritario de arbitraje”⁴⁵.

De igual manera se considera que no deben ser aplicadas sanciones como detenciones y despidos a los trabajadores que activan el derecho de huelga o que participan en el desarrollo de una huelga, ya que ello supondría otro atropello a la libertad sindical. Específicamente, se dice que tales sanciones encierran serios riesgos de abuso que ponen en grave peligro la libertad sindical.

Todas estas precisiones de los órganos de supervisión y control del **Consejo de Administración de la OIT**⁴⁶ constituyen una de las fuentes de mayor importancia sino la más valiosa “*jurisprudencia*” sobre la materia, destinadas a orientar los distintos sistemas y ordenamientos jurídicos que amparan el derecho de huelga, tal como ha ocurrido en ciertas legislaciones nacionales.

⁴⁵ OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO. *Libertad Sindical*, 4ª ed., Ginebra, 1996, pp.123-124.

⁴⁶ *Ibidem*, pp.111-134.

CAPITULO TERCERO

IMPROCEDENCIA DE LA HUELGA EN EL CANAL DE PANAMA

CAPITULO TERCERO

IMPROCEDENCIA DE LA HUELGA EN EL CANAL DE PANAMÁ

La huelga es una de las instituciones medulares del Derecho Colectivo del Trabajo, acérrimamente defendida por unos y por otros combatida acerbamente, cuya protección se encuentra prevista en la Constitución Política de Panamá desde 1941 y a partir de 1995 queda establecida tácitamente su improcedencia en las relaciones laborales en el Canal de Panamá, cuando se dispuso que no podrá interrumpirse su funcionamiento por ningún motivo conforme el texto fundamental que incorpora el nuevo título sobre este importante recurso natural. Esa previsión forma parte de las normas laborales aplicables en el Canal de Panamá, las cuales son de superlativo o extremado interés para los panameños, al producirse la completa reversión del Canal, tal como puntualiza Manuel Alonso Olea⁴⁷. Esta disposición constitucional busca la preservación del tráfico marítimo internacional por el Canal de Panamá y, a nuestro entender, representa uno de los límites externos del ejercicio del derecho de huelga.

La prohibición de la huelga en los servicios esenciales y la aplicable a ciertos funcionarios públicos, al igual que la limitación al ejercicio de este derecho colectivo, es admitida por los órganos de control de la OIT, siempre que existan procedimientos alternativos adecuados para la solución de los

⁴⁷ Prólogo de la obra colectiva AA. VV. *Contratos y Regímenes Especiales de Trabajo*, Editorial Juris Textos, S.A., Panamá, 2002, pp.9-11. Tras reconocer el compromiso de todas las generaciones de panameños en la lucha por la plena reversión del Canal, se concluye que esta obra de la ingeniería sin paralelo resulta trascendental para nuestro desarrollo económico, conforme el difunto CONTE PORRAS, Jorge. "Antecedentes del Canal de Panamá y los Estados Unidos de América", *Revista Lotería No.426*, Editora Sibauste, S.A., Panamá, 1999, pp.87-103.

conflictos que surjan en tales ámbitos, nos recuerda **Geraldo Von Potosbsky**⁴⁸.

A nuestro juicio, la salvedad prevista para el ejercicio del derecho de huelga en el contexto de las relaciones laborales en la Autoridad del Canal de Panamá tiene juridicidad porque la aplicación de ese derecho colectivo siempre va ceder ante la existencia y aparición de otros valores, bienes y derechos supremos igualmente resguardados en el ordenamiento constitucional, los cuales quedan sobrepuestos a los intereses de los trabajadores y sus organizaciones⁴⁹. Así, el funcionamiento y manejo en el Canal de Panamá ha sido catalogado un servicio esencial de la comunidad de índole internacional, por lo que estas consideraciones se encaminan a propiciar una solución al problema existente en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia producto del cuestionamiento de la reciente regulación especial que no reconoce ni tutela ese fenómeno sociojurídico.

Todas las reflexiones destacadas deben ser incorporadas al régimen jurídico panameño, mediante la extensiva aplicación de la teoría del Bloque de Constitucionalidad admitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, basándose en las orientaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

⁴⁸ VON POTOBSKY, Geraldo. "La Huelga en los Servicios Públicos Esenciales", *Debate Laboral* No.8-9, Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, Costa Rica, 1991, pp.89-110.

⁴⁹ Vid., nuestro artículo "Límites Constitucionales de la Huelga", *La Estrella de Panamá*, publicado los días 26 y 27 de julio de 2006. Se identifican allí los frenos que expresa y tácitamente se impusieron a este medio de acción de los sindicatos y derecho fundamental de los trabajadores.

1. Prohibición y limitación del derecho de huelga.

La huelga como una de las formas de expresión que siempre tuvieron y aún tienen los trabajadores para exteriorizar su insatisfacción dentro del medio social ha sido despreciada o menospreciada por el ordenamiento jurídico, al punto que fue reprimida y luego tolerada, antes de ser acorralada con el establecimiento de condiciones, exclusiones y limitaciones a su ejercicio después de legalizada. Esta última actitud del derecho se presenta dado que la huelga afecta también a un tercer personaje que es el interés público, teniendo el mismo que protegerse en los distintos sistemas jurídicos. Estos momentos históricos pueden ser apreciados en el ordenamiento panameño, una vez producido el nacimiento de la República, como veremos al abordar la regulación jurídica de la huelga.

Sin embargo, las primeras batallas obreras se registraron durante la construcción de la primera vía férrea de América, el llamado ferrocarril transístmico, cuyos trabajos comenzaron en 1850 y finalizaron en 1855 - cuando apareció propiamente el movimiento obrero- con el objeto de fomentar el tránsito de mercancías por el Istmo en vez de transportarlos por el Cabo de Hornos. Por tanto, nuestro territorio fue utilizado como atajo para la transportación de mercadería de un océano a otro, primero a través del camino de hierro y luego por la llamada zanja acuática que fuera construida en sus inicios por los franceses y culminada por los norteamericanos. Para esas labores fueron reclutados trabajadores de Europa, Asia y el área del Caribe, dejando regados sus huesos y sangre en el largo camino de hierro, según Luis

Navas⁵⁰, al indicar que los obreros conocieron y esgrimieron la huelga y otras estrategias como forma de resistencia frente a la burguesía istmeña y las empresas capitalistas extranjeras.

Esas armas del movimiento obrero se ejecutaron en la primera mitad del siglo XIX, coincidiendo con los acontecimientos ocurridos en el resto del mundo.

En la época de la construcción de la gran vía interoceánica en manos de los franceses se dieron fenómenos huelguísticos significativos como los acontecidos en 1881 y en 1895, cuando los obreros se resistieron a no laborar en domingos y lucharon por mejoras salariales, según recuerdan **Marco Gandásegui, Alejandro Saavedra, Andrés Achong e Iván Quintero**⁵¹ en un estudio exploratorio donde registraron que la obra bajo el dominio de los norteamericanos también fue paralizada por los obreros del canal que reclamaron aumento salarial, comida suficiente y de buena calidad, alojamiento apropiado y buen trato en los centros de trabajo, a pesar de las brutales represalias impuesta después de la era colonial, o sea, al inicio de la era republicana. (1904,1905,1907,1916,1919,1920,1925,1930,1932y1936).

Durante ese período esta forma de manifestación y resistencia social no era permitida ni tolerada, al igual que toda reunión u organización obrera y popular, siendo reconocida cuando es fundada la República.

No fue reconocida la huelga en la Constitución de 1941 de conformidad con el artículo 54. A pesar de la inclusión de los derechos sociales en Panamá, por primera vez, se dispuso una expresa prohibición de

⁵⁰ NAVAS, Luis. *Op. Cit.*, 49-75.

⁵¹ GANDASEGUI, Marco y Otros. *Op. Cit.*, pp. 39-77.

ese derecho colectivo cuando la huelga pretendiese afectar los servicios públicos y cuando tuviese fines de solidaridad. Se dio paso a un modelo prohibitivo de huelga, continuando el modelo heredado de la antigua Zona del Canal de Panamá impuesto y regentado por el gobierno de los Estados Unidos de América hasta la vigencia de los tratados celebrados en 1977.

No obstante, la huelga vino a ser reconocida como un derecho constitucional en los servicios públicos en 1946, con la Constitución Política, sujetando su ejercicio a restricciones especiales que serían determinadas en la Ley conforme el artículo 68. Su tratamiento legislativo estaba señalado en el Código de Trabajo de 1947, quedando seriamente comprometido su ejercicio debido a la configuración y aplicación de la normativa adoptada. Al amparo de ese régimen jurídico la Corte Suprema de Justicia dejó sentado que el derecho de huelga no podía ser prohibido sino sometido a restricciones especiales de acuerdo con la fórmula prevista en el artículo 68, mediante resolución de 7 de marzo de 1950, cuando hizo desaparecer del panorama jurídico el artículo 327 del derogado Código de Trabajo, el cual rebasaba la indicada disposición constitucional. En sentencia de 5 de diciembre de 1963, con otras palabras, esa Corporación Judicial sostuvo que “el ejercicio del derecho de huelga no está sujeto a condición alguna. Su plenitud tiene como una limitación la que la ley determine en los servicios públicos”.

Refiriéndose a ese periodo, hace algún tiempo, **Humberto Ricord**⁵² expuso que esta institución “... sufrió el escamoteo de una reglamentación

⁵² RICORD, Humberto. “El Código de Trabajo de 1972: Cambio Radical en la Legislación Laboral Panameño”, 30 Años de Vigencia del Código de Trabajo, Editorial Sibauste, S. A., Panamá, 2002, p.223.

anárquica, confusa y de grandes vacíos y contradicciones, circunstancias jurídicas entre las cuales siempre naufragó la legalidad, y consecuentemente la justicia, de toda huelga”.

El ejercicio del derecho de huelga sigue sometido a limitaciones dentro de los servicios públicos, eliminándose hasta ese entonces la posibilidad de prohibirlo, conforme la regulación del Código de Trabajo de 1972 y su consagración posterior en el artículo 65 constitucional del mismo año. Sin embargo, una de las reformas a la Constitución de 1972, virtualmente, introdujo una proscripción al derecho de huelga en un ámbito específico del sector público –en el Canal de Panamá– que se puso de manifiesto expresamente en una legislación especial.

Después de haber aceptado que el derecho de huelga hace parte de nuestra vida democrática, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha insinuado que este derecho de los trabajadores puede ser prohibido en el sector público, negando ese evento en el sector privado, según el fallo de marzo de 1999, donde se dijo que a este derecho colectivo se le aplican “...ciertas .restricciones especiales en los servicios públicos que la Ley determina”. La comentada resolución judicial puntualiza que conforme el ordenamiento constitucional vigente no es posible la prohibición de del derecho de huelga en la empresa privada o en las actividades donde concurre el capital y el trabajo.

Poco ha sido el tratamiento dispensado en nuestro medio al tema de los límites del derecho de huelga, incluyendo sus exclusiones y prohibiciones, según se desprende de lo antes mencionado, por lo que ofreceremos una particular atención en este estudio.

1.1. Derivación de la reforma constitucional de 1995.

Uno de los aspectos más relevantes de las últimas reformas a la Constitución Política de 1972, durante la década de los noventa en el siglo pasado, indudablemente, ha sido la inclusión del título sobre el Canal de Panamá como escribe **Armando Muñoz Pinzón**⁵³, al destacar que la misma fue el resultado de un gran acuerdo nacional con la finalidad de enfrentar el reto de la nacionalización de la vía interoceánica a partir del mediodía del 31 de diciembre de 1999. En las modificaciones que se perfeccionaron en el año de 1995, se dio la eliminación del ejército, las cuales no surgieron de las crisis políticas que motivan los Estatutos Fundamentales y sus variaciones.

El adicionado título del Canal de Panamá así denominado declara la fantástica obra de ingeniería un patrimonio inalienable de la Nación panameña; crea la llamada Autoridad del Canal de Panamá que tiene como misión la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización de este importante recurso natural; y, finalmente, deja establecido que el manejo de la vía interoceánica se logrará mediante un régimen especial que incluye los asuntos laborales. Claramente, el artículo 315 de la Constitución Política indica que el Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña y que deberá permanecer abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones, quedando su uso sometido a los requisitos y condiciones que establezca la Constitución, la Ley y su Administración. El precepto constitucional comentado sirve para apadrinar el establecimiento de la

⁵³ MUÑOZ PINZON, Armando. "Importancia y Trascendencia de las Últimas Reformas a la Constitución Nacional de 1972", *Anuario de Derecho No.29*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2000, pp. 267-281.

prohibición del ejercicio del derecho de huelga, como una de las posibilidades que podrían interrumpir el tránsito y las operaciones del Canal de Panamá, representando esa actividad un servicio esencial de la comunidad internacional conforme el propio texto del ordenamiento constitucional.

Por su parte, el artículo 316 de la Constitución le atribuye a la Autoridad del Canal de Panamá la función privativa de conducir el manejo y las operaciones de ese patrimonio o recurso nacional, ordenando que su funcionamiento sea continuo, seguro, eficiente y rentable. Esta responsabilidad es extensiva a los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal conformados por el agua de los lagos y sus afluentes. Finalmente, el artículo 322 constitucional califica como servicio esencial de índole internacional el manejo y las operaciones del Canal de Panamá y establece que ninguna de ellas no pueden ser objeto de interrupción por ninguna causa ni siquiera las derivadas de asuntos o conflictos laborales, puestos que éstos serán regulados o resueltos por los mecanismos previstos en la Ley especial.

En efecto, la legislación orgánica que rige la Autoridad del Canal de Panamá desde 1997, obviamente, tuvo su aparición después de la reforma constitucional iniciada en 1993, la cual integra al desarrollo nacional ese importante recurso natural mediante el Acto Legislativo número 1 del 27 de diciembre de 1993 que fuera publicado en la Gaceta Oficial No. 22674 de 1 de diciembre de 1994. Las normas que aluden al sistema de las relaciones laborales entre la Administración, las organizaciones sindicales y los trabajadores, obviamente, se establecieron como una derivación de la última reforma de nuestro texto fundamental operada en los años noventas.

El artículo 92 de la ley 19 de 1997 que consagra la prohibición del

derecho de huelga en la ACP vino a desarrollar el contenido del artículo 316 de la Constitución Política que no permite la interrupción del funcionamiento del Canal de Panamá, haciendo efectivo ese supremo mandato ahora previsto en el artículo 322. La referida disposición sigue uno de los lineamientos más trascendentales de la reforma constitucional de 1995, cuando se fijaron las bases del régimen laboral aplicable en ese sector del país.

Jurídicamente, queda plasmada una prohibición al ejercicio del derecho de huelga dentro del sistema panameño como una singular excepción a la regla general. En el pasado fue prevista en el ámbito constitucional y, en la actualidad, se contempla en el ordenamiento legal aplicable sólo a las relaciones laborales en el Canal de Panamá.

2. Calificación de servicios públicos y servicios esenciales de la comunidad.

La regulación de la huelga en el sector público y especialmente en los servicios esenciales ha sido objeto de encendidas polémicas conforme exponen los especialistas del Derecho del Trabajo, trayendo la difícil tarea de construir y delimitar tales conceptos que se encuentran ligados estrechamente con las necesidades sociales y con la continuidad de las vitales prestaciones de la comunidad que deben ser objeto de aseguramiento.

Distintos elementos han sido empleados para intentar una precisión de la noción de servicios públicos en la doctrina y en los ordenamientos jurídicos, junto al término servicios esenciales, según indica **Alberto Montaña**

Plata⁵⁴ en una reciente obra que se dedica exclusivamente a la primera de las señaladas expresiones, cuando distingue dos razonamientos básicos destinados a esos propósitos, a saber: uno, que admite su configuración como una de las manifestaciones concretas de los deberes estatales plasmados en la Constitución y, el otro, que identifica una serie de necesidades o actividades que permiten la intervención del Estado en la economía y de la iniciativa privada. Al amparo de los mismos han sido elaboradas varias ideas específicas como la concepción subjetiva u orgánica que comporta la intromisión del Estado en los distintos aspectos del desarrollo social o la realización o prestación tales servicios por parte de la administración pública de modo exclusivo, excluyendo la posibilidad que sean prestados por los particulares; mientras que la concepción objetiva o funcional como es denominada está caracterizada por la escasa preocupación del Estado por las diferencias sociales y su mínima injerencia en el desarrollo socioeconómico, siendo prestados por los particulares dado que se atribuyen contenido material a los servicios públicos.

Desde una perspectiva administrativa, entonces, se dice que el concepto de servicios públicos está encaminado a materializar los deberes estatales, satisfaciendo y asegurando las respuestas a las necesidades comunes y concretando los niveles de desarrollo socioeconómico, mediante la intervención del Estado o bien a través de la iniciativa privada. Son concretadas las finalidades de la organización estatal y de las otras organizaciones sociales. A partir de este enfoque puede hablarse del Estado

⁵⁴ MONTAÑA PLATA, Alberto. *El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo*, 2ª ed., Editorial Temis, S.A., Colombia, 2005, pp. 26-112.

Social de Derecho donde exista una íntima interconexión entre la esfera estatal y el ámbito social, distinto del vetusto Estado Liberal cuyo papel o rol en el ejercicio del poder político no era activo ni participativo en el contexto de las cuestiones sociales o económicas. Por supuesto, se aprecia que la estructura estatal registra en la economía una amplia y reducida intervención.

Este concepto se encuentra ligado a la evolución que experimentan las cuestiones políticas, económicas y sociales del Estado, teniendo un desarrollo permanente en la doctrina científica y jurisprudencial de los variados sistemas jurídicos.

Así las cosas, los servicios públicos que son inherentes a la finalidad social del Estado deben ser prestados o asegurados por la Administración Pública o bien por la iniciativa privada, lo cual significa que no siempre están a cargo del Estado, constituyen uno de los temas medulares del ordenamiento constitucional y administrativo que trasciende a la sede laboral, indiscutiblemente, también por su dimensión económica. Son entendidos como aquellas actividades que el Estado tiene el deber de prestar o asegurar a todos los habitantes del territorio nacional, de manera eficiente, regular y continúa, ya sea de forma directa o mediante la participación de los particulares, con el propósito de dar respuestas a las necesidades comunes o satisfacer los intereses generales demandados por la sociedad.

Los servicios públicos satisfacen las necesidades comunes e intereses generales de la población de un país, mientras que los llamados servicios esenciales se refieren a determinadas prestaciones que son inaplazables para la comunidad y para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. A pesar que ambos servicios ofrecen respuestas a las necesidades e

intereses generales existe entre ellos una relación estrecha y deben ser diferenciados para evitar confusiones al momento de su tratamiento. En este sentido, al referirse a la relación de ambos conceptos Mario Pasco Cosmópolis⁵⁵ afirma que el servicio público es el género y el servicio esencial es una especie del mismo, precisando que no todo servicio público sea esencial pero en cambio todo servicio esencial sea necesariamente público. Entonces, podemos decir que los servicios esenciales son una categoría especial o un subsector dentro de los servicios públicos.

La esencialidad de un servicio deriva de la naturaleza vital de las prestaciones que se brindan a la comunidad, resultando coherente que los ordenamientos jurídicos hagan prevalecer aquel sobre las reivindicaciones de los trabajadores el derecho de la población usuaria a satisfacer ciertas necesidades trascendentales. Se trata de prestaciones que no pueden ser interrumpidas, pues hacerlo conlleva la perturbación manifiesta y grave del ejercicio de los derechos fundamentales de las personas usuarias de las mismas, del goce de las libertades públicas de todos los ciudadanos y de la preservación de bienes que gozan de protección constitucional igualmente.

Tales servicios son asegurados mediante los llamados servicios mínimos que conservan la actividad laboral indispensable para salvaguardar los derechos fundamentales. Como medidas aflictivas del derecho de huelga, acertadamente, se ha dicho que no niegan la titularidad sino que limitan o exceptúan su ejercicio. En alguna medida, los servicios mínimos perturban el ejercicio del derecho de huelga, pero mantienen los derechos fundamentales

⁵⁵ PASCO COSMOPOLIS, Mario. "La Huelga en el Perú", *La Huelga en Iberoamérica*, Editorial AELE, Perú, 1996, pp. 222.

como fue anotado.

Los organismos de supervisión y control de la OIT se han referido al delicado tema de la huelga en los servicios esenciales, pese a la falta de un prolijo tratamiento en las normas internacionales de trabajo. Así, la Comisión de Expertos ha definido los servicios esenciales en sentido estricto como aquellos servicios que no pueden ser interrumpidos porque pondrían en peligro la vida, seguridad o salud de las personas en toda o parte de la población; y, por su parte, el Comité de Libertad Sindical en una lista que no es definitiva ni exhaustiva ha puntualizado que los servicios esenciales son: los servicios de electricidad, de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo, el sector hospitalario.

No constituyen servicios esenciales para el Comité de Libertad Sindical las actividades que involucran al sector petrolero, al sector de los puertos (carga y descarga), las relacionadas con los bancos, los parques de atracciones, la metalurgia y el conjunto del sector minero, los transportes en general, los servicios de hotelería, la construcción, los monopolios estatales de alcohol, sal y tabaco, el sector de educación o enseñanza, los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos, los servicios de correos, etc. En este tipo de actividades o servicios, por tanto, no cabe ninguna exclusión o limitación al ejercicio del derecho de huelga. Sin embargo, los servicios calificados como no esenciales pueden convertirse en servicios esenciales cuando la huelga rebasa cierto periodo de duración o cuando adquiere tal dimensión poniendo en peligro la vida, seguridad o salud de toda o parte de la población, o sea, ante circunstancias especiales que toman en cuenta la duración y la repercusión de la huelga.

A propósito de la fijación de los servicios públicos y esenciales se advierte que son varios los instrumentos que vienen a determinarlos en los distintos sistemas jurídicos. Específicamente, como veremos a continuación se identifican diversas fuentes jurídicas para fijarlos, siendo ellas: disposiciones legislativas, ordenanzas ejecutivas o administrativas y decisiones judiciales.

Por una parte, en Perú se dispone que el ejercicio del derecho de huelga queda limitado en los servicios esenciales conforme el artículo 78 del Decreto Ley 25593, entendiendo por tal cuando se trate de aquellas labores indispensables para la empresa cuya paralización ponga en peligro a las personas, la seguridad o la conservación de bienes o impida la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la empresa. De acuerdo con su artículo 83 se califica como servicios esenciales las actividades que se refieren a la salubridad, limpieza y saneamiento, la electricidad, agua y desagüe, gas y combustible, las de sepelio, inhumación y necropsias, las comunicaciones y telecomunicaciones, las desarrolladas en los establecimientos penales, entre otras.

Cabe señalar que el derecho de huelga goza de protección constitucional en Colombia, quedando exceptuado en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, tal como lo dispone el artículo 56 de la Constitución Política de ese país. Es decir, que dicho ordenamiento constitucional tiene prohibido el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales expresamente definidos por el legislador. No obstante, en ese país la Corte Constitucional se pronunció el 8 de junio de 2000 en el sentido que no era necesaria la expedición de un Estatuto General del Trabajo para que se establezcan las actividades en las que no pueden

realizarse huelgas, según apunta Jorge Merlano Matiz⁵⁶.

Por otra parte, en Argentina existe la posibilidad que la autoridad administrativa de trabajo por delegación de la ley establezca la calificación de los servicios esenciales, según lo previsto en el artículo 1 del Decreto 2184 de 1990. Y, por último, la jurisprudencia francesa basada en los textos constitucionales venía fijando la determinación de los servicios esenciales a propósito del ejercicio del derecho de huelga, sin que se excluyera la intervención administrativa e inclusive la legislativa.

La versión original de la Constitución Política de 1972 no tuvo una disposición específica sobre la huelga en el ámbito de los servicios esenciales, tal como sucedió en España con el artículo 28.2 constitucional que se refiere al ejercicio del derecho de huelga, garantizando el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. Tampoco el Código de Trabajo de 1972 regula el derecho de huelga en los servicios esenciales dado que este concepto se introduce en el orden constitucional a partir de la reforma de 1995, reafirmandose el mismo en la Ley 19 de 1997.

Bajo este enfoque puede decirse que el texto político vigente no contiene definición de los servicios públicos ni de los servicios esenciales, a pesar de la alusión que se hace en algunos de sus preceptos. No obstante, se habla de servicios esenciales de la comunidad internacional en el artículo 322 del ordenamiento constitucional, por primera vez, cuando se califica la naturaleza de las operaciones que realiza el Canal de Panamá debido a la importancia registrada para el comercio marítimo internacional. El artículo 5

⁵⁶ MERLANO MATIZ, Jorge y Otro. *Administración de los Conflictos Laborales, La negociación colectiva en Colombia y la Región Andina*, 3ª ed., Editorial Legis, Colombia, 2004, pp. 232-234.

de la Ley 19 de 1997, con énfasis marcado, también declara que el Canal cumple un servicio público internacional esencialísimo. Por consiguiente, el manejo y las operaciones del Canal de Panamá por su complejidad y naturaleza han sido considerados servicios esenciales, tal como deberá reconocerlo el Pleno de la Corte, aceptando la doctrina elaborada en el ámbito internacional por los entes de control de la OIT.

En definitiva, la calificación de servicio público esencial en el Canal de Panamá viene atribuida por disposición constitucional y reiterada por las disposiciones especiales, descartándose que pueda ser establecida por regulación judicial, gubernativa o regulación negociada. En otras palabras, podemos decir que la determinación de servicio esencial para la Autoridad del Canal de Panamá es fijada por el constituyente y la definición de cuáles son los servicios públicos está reservada al legislador en nuestro sistema.

3. Excepción concretada en la Ley 19 de 1997.

Los órganos de supervisión y control de la OIT han reconocido una serie de principios sobre el derecho de huelga, a pesar del poco tratamiento en la normativa internacional del trabajo en torno a este derecho colectivo, identificándose entre ellos las excepciones que pueden imponerse a cierto tipo de funcionarios públicos y a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término, al igual que la operada en situaciones de crisis nacional aguda. Las excepciones al ejercicio del derecho de huelga comprenden las restricciones como las prohibiciones.

Tras reconocer la importancia y titularidad del derecho de huelga como uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones para la defensa de sus intereses económicos o, en otras palabras, como uno de los medios esenciales para promover sus intereses profesionales, el Comité de Libertad Sindical sostiene que este derecho colectivo puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibiciones y de garantías compensatorias.

Efectivamente, el **Comité de Libertad Sindical de la OIT**⁵⁷ ha señalado repetidas veces que el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población), e incluso cuando pudiere causar graves perjuicios a la colectividad nacional. También se ha enfatizado que cuando el derecho de huelga es limitado o suprimido en empresas o servicios esenciales considerados esenciales, los trabajadores deben gozar de una protección adecuada, de suerte que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dichas empresas o servicios.

Para este órgano de la OIT no ha sido objetada ni negada la prohibición de huelga impuesta a ciertas categorías de servidores que cumplen funciones de autoridad en nombre del Estado, cuya justificación está en la naturaleza de ellas y no el hecho que se les aplique la ley nacional de carrera

⁵⁷ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La Libertad Sindical*, 4ª ed., Ginebra, 1996, pp.119-128.

administrativa, la que determina la exclusión o limitación del derecho de huelga. Así pues, “si el derecho de huelga de los funcionarios de ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, así como de sus auxiliares y el de los funcionarios de la administración de justicia y del poder judicial, pueden ser objeto de restricciones importantes o incluso de prohibición, no sucede lo mismo, por ejemplo, con respecto a las personas empleadas por las empresas públicas”. También cabe la prohibición de la huelga, según el Comité, cuando exista “una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población”. De igual manera se ha puntualizado que las situaciones de crisis nacional aguda entre ellas “un golpe de Estado contra un gobierno constitucional que da lugar a la declaratoria de estado de emergencia, justifican la prohibición del derecho de huelga, siempre que sea por una duración limitada”.

Por su parte, la **Comisión de Expertos**⁵⁸ ha considerado admisible la exclusión del ejercicio del derecho de huelga en servicios esenciales, los cuales fueron definidos por ella como aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, y a ciertos funcionarios públicos y en situaciones de aguda crisis nacional. No obstante, consienten la posibilidad de imponer servicios mínimos a este tipo de actividades de utilidad pública, cuando se imponga una determinada limitación.

Este órgano de control respecto a la posibilidad de prohibir la huelga ha señalado que “muchos países tienen disposiciones que limitan o prohíben las acciones de huelga en los servicios esenciales, noción que varía según las

⁵⁸ GERNIGON, Bernard. *Op. Cit.*, pp. 17-23.

diferentes legislaciones nacionales. Esas disposiciones contienen desde una simple enumeración limitativa bastante breve de esos servicios hasta una larga lista incorporada en la propia legislación. A veces, se trata de definiciones, desde la más restrictiva a las más amplia, que engloban todas las actividades que el gobierno considera apropiado incluir en la noción de servicios esenciales o todas las huelgas que, en su opinión, podrían ser perjudiciales para el orden público, el interés general o el desarrollo económico. En los casos extremos, la legislación dispone que una simple declaración de las autoridades en este sentido basta para justificar el carácter esencial del servicio. El principio según el cual el derecho de huelga puede verse limitado, o incluso prohibido, en los servicios esenciales perdería todo sentido si la legislación nacional definiese esos servicios de forma demasiado amplia. Al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva; por tanto, sólo pueden considerarse servicios esenciales aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Además, sería poco conveniente, e incluso imposible, pretender elaborar una lista completa y definitiva de los servicios que pueden considerarse esenciales”.

En nuestro país, se dispuso una prohibición expresa al derecho de huelga conforme el artículo 92 de la Ley 19 del 11 de junio de 1997, la cual se aplica a la Autoridad del Canal de Panamá, previéndose la posibilidad de aplicar sanciones y hasta despidos ante la ocurrencia o ejecución de una huelga u otros medios de presión en contra de la Administración del Canal.

Se trata de una aceptación de los criterios de la OIT respecto de las excepciones del derecho de huelga y una concreta aplicación de los límites externos del derecho de huelga que han sido formulados por la doctrina extranjera.

El contenido de la mencionada norma especial es del tenor siguiente: “Para asegurar que no se afecte el servicio público internacional para el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna. **Se prohíbe la huelga, el trabajo a desgano y cualquier otra suspensión injustificada de labores.** De ocurrir alguno de estos hechos, la administración de la Autoridad procederá a adoptar las medidas para restablecer de inmediato el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido.” (Es nuestra la negrilla)

La doctrina nacional ha dicho que el artículo 92 de la Ley 19 de 1997 desarrolla una de las bases generales de ordenación del trabajo y las relaciones laborales en la ACP contenida en el artículo 316 de la Constitución Política, el cual consagra los principios de continuidad y de eficiencia del servicio del Canal de Panamá, según expuso **María Roquebert**⁵⁹ al reflexionar sobre la aparente desarticulación de tales ordenamientos jurídicos. Se trata de la reiteración del principio de continuidad del servicio que brinda el Canal a la comunidad marítima internacional que está previsto en la propia Constitución Política. Tales disposiciones atribuyen un sentido estricto o funcional a la noción de servicio público esencial que justifica la prohibición del ejercicio de huelga en el contexto de las relaciones laborales en la empresa

⁵⁹ ROQUEBERT, María. Op. Cit., pp. 60-70.

que administra el Canal, dando lugar a que se produzca una variación a la tradicional orientación jurisprudencia sobre esta materia.

La prohibición al ejercicio del derecho de huelga que opera en el contexto de las relaciones laborales en la Autoridad del Canal de Panamá, a nuestro juicio, representa una excepción al principio que reconoce el derecho constitucional de huelga en vista que no se trata de un derecho absoluto o ilimitado como bien fue enfaticado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante el fallo de 23 de marzo de 1999, donde se dijo que no es dable la prohibición de la huelga en la empresa privada -implícitamente reconociendo esa posibilidad jurídica en un ámbito del sector público- al resolver demanda de inconstitucionalidad presentada contra varias disposiciones de la Ley 45 de 1998. En efecto, se expuso que “... conforme nuestro Estatuto Fundamental **no es dable la prohibición de la huelga en la empresa privada en ninguna rama de la actividad económica donde concurre capital y trabajo por razón de la duración de la misma y de sus consecuencias económicas**, salvo las limitaciones para los servidores públicos, ya sea que éstos sean prestados por instituciones públicas o por empresas privadas”. (Lo destacado es de la Corte Suprema de Justicia). Como dijimos se trata de un problema de ejercicio del derecho de huelga y no de titularidad como sugieren y afirman otros especialistas en nuestro medio.

No puede ser ejercido el derecho de huelga en el contexto de las relaciones laborales desarrolladas en el Canal de Panamá, pues los servicios ofrecidos por éste a la comunidad nacional e internacional no pondrán interrumpirse no sólo porque se pondrían en peligro la seguridad de los habitantes del territorio sino porque se afectarían las relaciones diplomáticas

con los Estados Unidos de América. Este último elemento involucra un asunto de soberanía nacional y de supervivencia del Estado panameño que pudiera estar en peligro o bajo amenaza internacional.

La decisión en cuestión desaprovechó una preciosa oportunidad para fortalecer la teoría del Bloque de Constitucionalidad, pues no se refirió a la inclusión de los derechos sindicales, aun cuando le dio un tratamiento uniforme al régimen sobre el derecho de huelga, pretendiendo el mantenimiento del sistema jurídico. A nuestro juicio, el término limitaciones empleado por la autoridad judicial está referido al concepto de excepciones del derecho de huelga que engloba las implícitas exclusiones y las expresas limitaciones previstas en la Constitución Política, recogiendo la doctrina que permite exceptuar el derecho de huelga en cierto ámbito del sector público.

En el contexto de las relaciones laborales de la Autoridad del Canal de Panamá la supresión del derecho de huelga ha sido compensada con otras protecciones jurídicas que van desde un modelo peculiar de representación colectiva de los trabajadores hasta el establecimiento de un sistema de negociación colectiva poco intervenido que acompañado de la posibilidad de activar el arbitraje en modo voluntario permite la solución de conflictos. Se trata de medios efectivos para hacer valer los intereses de los trabajadores, reemplazando el ejercicio del derecho de huelga, los cuales serán precisados en otro epígrafe de este capítulo.

Las sanciones contempladas en la Ley 19 de 1997, sin aludir al despido, son de dos categorías: las acciones disciplinarias y las medidas adversas, las cuales se aplican según la gravedad de la falta cometida y el grado de responsabilidad del infractor conforme lo dispuesto en el artículo 90 de la

Ley 19 de 1997, tal como se describieron en un análisis dogmático acerca del régimen laboral que rige en la Autoridad del Canal de Panamá⁶⁰. Dentro de las primeras se encuentran la amonestación verbal, la reprimenda y la suspensión de labores de menos de quince días; mientras que las segundas pueden consistir en la reducción del grado, la suspensión de labores mayor a quince días y la destitución por causa imputable al trabajador conforme los artículos 161 y 162 del reglamento de personal de la Autoridad del Canal de Panamá.

Estas son las represalias que pueden aplicarse a los trabajadores del Canal de Panamá que interrumpan parcial o totalmente sus labores o entorpezcan o paralicen las actividades u operaciones en el Canal.

3.1. Justificación de la supresión.

La prohibición al ejercicio del derecho de huelga prevista dentro del novedoso régimen especial de la ACP encuentra su justificación en la naturaleza del servicio que brinda el Canal de Panamá al comercio marítimo internacional. Por ello, se dice que la índole del servicio prestado a la comunidad internacional no solo determina que sea catalogado un servicio esencialísimo sino que justifica la supresión del ejercicio del derecho de huelga y, por ende, no puede ser interrumpido su funcionamiento, lo que explica el establecimiento de la privación del ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores que laboran en el Canal de Panamá.

El servicio que brinda el Canal de Panamá es vital no sólo porque

⁶⁰ Vid., nuestro trabajo “El Sistema de Relaciones Laborales en la Autoridad del Canal de Panamá: Especificidades del Régimen Jurídico”, *Anuario de Derecho* No. 32-33, Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Panamá, 2003-2004, pp. 404-426.

constituye un componente necesario del sistema económico del país, al igual que el centro bancario y el área segregada de comercio internacional situado en Colón, sino porque representa una efectiva y segura vía de comunicación que favorece el comercio mundial con el trasiego de carga y mercancías. Es decir, comporta un doble interés que implica una invaluable contribución con el desarrollo nacional y registra facilidades y beneficios para la comunidad internacional.

La configuración de servicio esencialísimo atribuido al Canal de Panamá y ofrecido a la comunidad internacional, se debe al resguardo del Tratado de Neutralidad y a las facilidades brindadas dada la estratégica posición geográfica que siempre ha tenido la República de Panamá como una vía que acorta la distancia del Océano Pacífico hacia el Océano Atlántico y viceversa. Es considerado un patrimonio inalienable de la Nación panameña, a partir de su inclusión en el sistema jurídico, lo que ha motivado su tutela constitucional y suprema protección.

El servicio que brinda el Canal de Panamá está caracterizado por su eficiencia, regularidad y continuidad, lo cual posibilita los significativos aportes al país como uno de los pilares del desarrollo nacional. Si tales rasgos desaparecieran, entonces, disminuirían los aportes al Producto Interno Bruto y se provocarían vías alternas de navegación y transportación de mercancías. Esto último surgirá como una ineludible consecuencia ante la interrupción del servicio prestado por el Canal de Panamá.

Siguiendo el enfoque que identifica y valoriza la naturaleza de la prestación del servicio ofrecido por el Canal de Panamá como un servicio esencial de la comunidad internacional, cuyo funcionamiento no puede ser

interrumpido, **Margarita Centella González**⁶¹ apunta que la prohibición del derecho de huelga establecida en la legislación especial se ajusta al ordenamiento constitucional y no riñe con el mismo, argumentando que la propia Constitución Política autoriza dicha privación cuando sobrepone a los intereses de los trabajadores del Canal de Panamá otro de los valores superiores del Estado como es la continuidad y eficiencia del propio Canal.

Defendiendo la inclusión de la prohibición del derecho de huelga en la ley de la Autoridad del Canal de Panamá, en su momento, **Jorge Ritter**⁶² destacó que la Constitución fue la que autorizó dicha prohibición cuando dispuso que el tránsito por el Canal no podrá ser interrumpido por ninguna causa. En ese orden de ideas, el Administrador de la antigua Comisión del Canal de Panamá, **Alberto Alemán Zubieta**⁶³ dijo que siendo el Canal una empresa que brinda un servicio público internacional, y que por ninguna razón el tráfico marítimo puede ser interrumpido, resulta necesario mantener como medida responsable la prohibición del derecho de huelga cuando Panamá tome el control absoluto de la vía interoceánica.

Como sustento a esas opiniones puede argumentarse que las disposiciones constitucionales que respaldan la prohibición legal de la huelga son anteriores a la norma que vino a establecer que las operaciones del Canal de Panamá no pueden ser interrumpidas por ningún motivo conforme lo

⁶¹ CENTELLA GONZALEZ, Margarita. "Los Trabajadores del Canal de Panamá", **Contratos y Regímenes Especiales de Trabajo**, Editorial Juris, Textos Editores, S.A., Panamá, 2002, pp. 84-87.

⁶² RITTER, Jorge. "No hay derecho a huelga en el Canal", **La Prensa**, fechada 23 de abril de 1997, tercera plana.

⁶³ ALEMAN ZUBIETA, Alberto., "Prohibición de huelgas en el Canal se mantiene firme", **La Prensa**, fechada el 6 de mayo de 1997, p.1.

previsto en el separado título de la Carta Magna, permitiendo la aplicación de las clásicas reglas de hermenéuticas que consisten en la primacía de las leyes especiales sobre las generales y las posteriores sobre las anteriores. También toman en cuenta la evolución constitucional que ha experimentado nuestro país, luego de haber incorporado al desarrollo nacional uno de sus principales recursos, el Canal de Panamá, el cual constituye uno de los pilares del sistema económico como es sabido.

Estas vienen a ser las argumentaciones que justifican la exclusión o salvedad de la huelga dentro de nuestra sociedad que edifica y consolida su Estado de Derecho.

Además, en los sistemas democráticos el ordenamiento jurídico no ampara ni protege la huelga cuando atenta contra los derechos y libertades reconocidas en los textos constitucionales, tales como: el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad, a la propiedad privada, al trabajo, a la libre expresión, etc. O sea, que la protección o tutela de los otros derechos fundamentales es lo que da paso a la exclusión de la huelga en cualquier sistema legal.

3.2. Oposición a la prohibición.

En nuestro medio, se perfila una corriente doctrinal y jurisprudencial que se opone a la prohibición legal del derecho de huelga que rige en la ACP dada la forma como aparece redactada la disposición constitucional que reconoce el derecho de huelga dentro del sistema panameño.

Para un sector de la doctrina panameña no es posible establecer legislativamente la prohibición del derecho de huelga, bajo ningún punto de vista, por razón del contenido del viejo artículo 65 constitucional que permite

sólo su restricción en los servicios públicos. Siguiendo este planteamiento la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), por medio de **Anayansi Turner**⁶⁴, presentó demanda de inconstitucionalidad contra varias expresiones y frases contenidas en varios artículos de la Ley 19 de 1997 por considerarlas contrarias a la Constitución Política.

Comparte ese concepto jurídico la Procuraduría de la Administración que estuvo a cargo de **Alma Montenegro de Fletcher**⁶⁵, en su Vista u Opinión dentro del proceso constitucional, cuando al referirse a la frase acusada señala que “... este despacho coincide con los argumentos expuestos por la demandante, ya que a través de una ley no se puede desconocer el ejercicio del derecho de huelga consagrado en el artículo 65 de la Constitución Política. El derecho a huelga, como último medio de presión que pueden emplear los trabajadores, debe reconocerse a toda la fuerza laboral del país, sin distinciones entre el sector privado y el sector público, pues este último admite el ejercicio de este derecho bajo ciertas restricciones, más no autoriza su prohibición”.

Esas reflexiones se construyeron bajo el influjo de las puntualizaciones de la Corte Suprema de Justicia, las cuales fueron expuestas en varias sentencias, donde se debatieron los alcances del contenido del precepto

⁶⁴ La acción constitucional fue ejercida el día 31 de diciembre de 2001, en virtud del artículo 2559 del Código Judicial que desarrolla el artículo 206 de la Constitución Política. Esta pretensión descansa en una interpretación judicial restringida que desconoce los otros valores e intereses protegidos constitucionalmente, como sostuvimos al proponer la juridicidad del artículo 92 de la Ley 19/97, respecto de la prohibición del derecho de huelga, y recomendar la vigencia de la teoría del Bloque de Constitucionalidad en sede laboral, cuando ella fue comentada en un escrito denominado “El dilema del expediente 974/01”, publicado en el diario **La Prensa**, con fecha del 13 de abril de 2005, p. 13-A.

⁶⁵ El concepto vertido por la mencionada autoridad surge por razón del artículo 2563 del Código Judicial, siendo presentado el día 15 de febrero de 2005.

constitucional que elevara a ese rango el derecho de huelga.

Al respecto la máxima autoridad judicial dijo que “la huelga en los servicios públicos que la ley señale podía ser restringida en cualquier forma, pero nunca prohibida a menos que se le ignore el significado y alcance que el constituyente le dio al tantas veces mencionado artículo 68, como lo demuestra la sesión en que fuera discutido”; según la decisión de 7 de marzo de 1950. Este fallo se produjo a raíz de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 321 del derogado Código de Trabajo, el cual prohibía la huelga a pesar de lo establecido en el artículo 68 de la Constitución de 1946.

En otro pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia se sostuvo que el derecho de huelga no puede coartarse sino limitarse en los casos que determine la Ley, cuando se esbozó que “... la evolución constitucional que ha tenido en nuestro país el reconocimiento del derecho de huelga, nos indica con claridad que la tutela de este derecho, que hace parte de nuestra vida democrática, ha sido amplio, al punto que desde temprano se apartó de las doctrinas tradicionales y generalizadas que impedían las huelgas de trabajadores de establecimientos dedicados a prestar servicios públicos, para en su lugar convertir una bien lograda fórmula constitucional sin coartar el derecho de huelga, permitiera el beneficio colectivo, aplicar ciertas restricciones especiales en los servicios públicos que la Ley determinara”, tal como lo declaraba en sentencia de 5 de diciembre de 1963.

Y después de haberse repetido que este derecho colectivo ostenta rango constitucional en nuestro medio, recientemente, el Pleno de la Corte ha dicho que “las únicas limitantes al derecho de huelga que prevé la Constitución son

precisamente para los servicios públicos”, según lo expresado en el fallo de 23 de marzo de 1999.

Dentro de esta generalizada tendencia hemos ubicado las opiniones de los sindicalistas y de las organizaciones sociales más beligerantes del movimiento obrero, las cuales fueron emitidas antes de la aprobación de la Ley 19 de 1997, cuando se advirtieron que se menoscababa uno de los derechos más importantes de los trabajadores. En ese orden, la vocera de un sector de los empleados del Canal de Panamá, **Lina Boza**⁶⁶, expresó que la prohibición del derecho de huelga quebrantaría la Constitución, por lo que anunció en su momento la intención de demandar la inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia; y el Secretario de Finanzas de la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá, **Samuel Rivera**⁶⁷, dijo que con dicha ley se estaría violando no sólo los derechos humanos de los trabajadores sino también la Constitución Nacional, luego de plantear que el derecho de huelga vino a constituirse en el derecho más violado en Panamá.

También **Londor Rankin**⁶⁸ del Sindicato de Pilotos del Canal de Panamá, al ser entrevistado dentro de la investigación que plantea una tesis contraria a la que sostenemos en este trabajo, reveló su oposición a la prohibición del derecho de huelga en el Canal, señalando que ella a todas luces es inconstitucional y que lo procedente es reglamentarla como sucede con las otras empresas que brindan servicios públicos en el país, por lo cual

⁶⁶ BOZA, Lina., citada por CORDERO, Carlos Anel. “Aprueban Ley del Canal”, *El Panamá América*, 15 de mayo de 1997, p. A-8.

⁶⁷ RIVERA, Samuel. “Sostiene C. G. T. P. el derecho más violado en Panamá: El Derecho de Huelga”, *El Siglo*, 15 de Septiembre de 1998, p. A-5.

⁶⁸ RANKIN, Londor., entrevista ofrecida a RIVERA MORALES, Kathia, *Op. Cit.*, 100-113.

acudirían a la Corte Suprema a demandarla puesto que ninguna de las normas constitucionales relativas al Canal de Panamá aluden directa ni expresamente a esa posibilidad. Por ello, enfatiza que considerar implícita la comentada prohibición en tales disposiciones es ir más allá de lo establecido en el nuevo título constitucional, lo cual amerita una exhaustiva y sistemática interpretación de la normativa constitucional al momento de resolver la demanda promovida ahora y ventilada en el seno del Pleno. De acuerdo con esas y otras reflexiones, las cuales incluyeron el establecimiento de actividades o acciones huelguísticas en la década del setenta, **Kathia Rivera Morales**⁶⁹ acota que el derecho de huelga en el Canal de Panamá no debe ser prohibido sino sometido a ciertas restricciones, reconociendo su existencia como derecho a pesar que sea enfrentado a la más extrema de las situaciones.

La sustentación teórica de esta corriente radica en el hecho que la huelga ha sido y sigue siendo el arma de lucha por excelencia de los trabajadores, mediante el cual se obtienen, conservan y superan las condiciones de trabajo, por lo que cualquier medida que tienda a evitar el ejercicio del derecho de huelga resulta contraria a la esencia del Derecho del Trabajo. Es decir, que este derecho constituye el medio idóneo para conquistar, mantener y promover mejores condiciones para la prestación de los servicios de los trabajadores.

No obstante, tales afirmaciones desconocen que el derecho de huelga no es ilimitado como bien recuerda la doctrina y la jurisprudencia tanto nacional como extranjera, puesto que ese derecho puede ser sometido a condiciones, limitaciones y excepciones, al momento de su ejercicio. También

⁶⁹ RIVERA MORALES, Kathia. *Ibidem*, p. 110.

se alejan de las orientaciones y decisiones del Comité de Libertad Sindical que admiten excepciones al ejercicio del derecho de huelga. No consideran la refundación que hizo el Estado dentro de su ordenamiento fundamental, al darle un valor supremo al tránsito por la vía interoceánica, situándola por encima de otros intereses como los que se reconocen a favor de los trabajadores.

En fin, existen dos valores constitucionales enfrentados como son los intereses de los trabajadores y el patrimonio inalienable de la nación panameña, el Canal de Panamá, el cual se sobrepone por su magnitud.

3.3. Inserción de la doctrina del Comité de Libertad Sindical.

El problema de la eficacia de la normativa internacional del trabajo, sean convenios o declaraciones, traducido a su presencia en el ordenamiento jurídico interno de los países miembros de la OIT ha sido analizada por pocos estudiosos del Derecho del Trabajo.

En la doctrina iberoamericana uno de los primeros autores que se ha ocupado del tema, es **José Barroso Figueroa**⁷⁰, quien distingue y explica las variadas formas de lograr la adhesión al derecho interno de las normas internacionales de trabajo. Dentro de los procesos de aceptación de las normas emanadas de la OIT se analiza la denominada obligación constitucional de sumisión que implica proponer o someter a la autoridad competente el adoptado instrumento internacional para su recepción a la

⁷⁰ FIGUEROA BARROSO, José. **Derecho Internacional del Trabajo**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, pp. 121-180. La fuerza jurídica o el alcance que tienen los instrumentos internacionales adoptados por la OIT en los Estados miembros, normalmente, se pone de manifiesto luego de ser aprobados o ratificados los mismos por los órganos deliberativos de los países respectivos, según CHARIS GOMEZ, Roberto. **Derecho Internacional del Trabajo**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pp. 55- 56.

legislación y práctica nacional de los países miembros, determinando como es obvio la autoridad que le corresponde dicha función y recayendo ésta en el ente legislativo como regla general; también, examina la ratificación como otra vía de hacer obligatorio en el plano nacional el instrumento internacional, puntualizando que se trata del acto por medio del cual el Estado miembro asume el compromiso formal de aplicar las disposiciones de un convenio de la OIT; y, por último, reflexiona sobre la efectiva incorporación del instrumento internacional, esto es, el momento en que son aplicables las disposiciones contenidas en los convenios ratificados, diferenciando las normas *auto aplicativas* o *auto ejecutivas* que se cumplen inmediatamente de las normas que precisan de un acto intermedio antes de su actuación sea para reglamentarlos o complementarlos.

Tanto los convenios internacionales de trabajo como las recomendaciones sugeridas y las declaraciones emitidas han tenido un impacto incuestionable en las legislaciones sociales del mundo entero, independientemente del desarrollo económico que hayan alcanzado los diferentes países y el sistema jurídico empleado para darle cumplimiento a tales instrumentos de la OIT. Sobre este último aspecto **Roberto Charis Gómez**⁷¹ afirma que se reconocen dos sistemas de influencia o, en palabras menos originales, de interrelación entre el derecho internacional y el derecho interno: uno de vinculación sin ratificación y el otro de vinculación con ratificación. El primero no considera necesario para la modificación o creación de disposiciones constitucionales o reglamentarias que el país sea miembro de la organización o que siéndolo se produzca la ratificación del

⁷¹ CHARIS GOMEZ, Roberto. *Ibidem*, pp. 222-224.

convenio; en tanto que el segundo sí exige como presupuesto indispensable para las modificaciones de las disposiciones internas la ratificación del instrumento internacional respectivo.

Dentro del primero se distinguen dos tipos de influencia la inducción directa que se produce cuando los gobiernos deciden adoptar ciertas medidas internas sin considerar la ratificación del instrumento cualquiera que sea su naturaleza o ésta no es posible y la inducción indirecta que tiene lugar cuando recepta ciertas disposiciones contenidas en otras legislaciones que han tenido como fundamento determinados instrumentos internacionales sean convenios, recomendaciones o declaraciones. Respecto del segundo se diferencian también dos clases, a saber: la acción inmediata o espontánea armonización que ocurre cuando los gobiernos toman medidas para la formación de su legislación interna antes de la ratificación, tomando en cuenta su contenido, y la acción mediata o de control internacional que resulta de las normas incorporadas al ordenamiento interno como efecto directo de la acción de los órganos de supervisión y control o de la presión ejercida por la opinión pública sobre el gobierno nacional basada en las observaciones o comentarios de tales entes.

Cualquiera que sea el modelo de recepción de las normas internacionales de trabajo en el ordenamiento jurídico interno de un Estado, éstas logran ser efectivas mediante su estricto cumplimiento una vez incorporados o a través de los establecidos procedimientos regulares y especiales que son aplicados ante su inobservancia o violaciones por los organismos de control del Consejo de Administración de la OIT cuyos pronunciamientos o recomendaciones suelen ser cuestionados como veremos

adelante. Una detallada descripción de los trámites para la operatividad de la normativa internacional de trabajo puede observarse en las obras divulgadas por dicho organismo, específicamente, la **Oficina Internacional del Trabajo**⁷² cuya función principal es la de difundir y publicitar los documentos, las revistas y las obras especializadas.

Por su parte, **Humberto Villasmil Prieto**⁷³ sintetiza que el variado contenido de las normas internacionales de trabajo suelen ser incorporadas en los regímenes internos por distintas vías, a saber: por el solo hecho de haber ingresado a la OIT, por haber ratificado sus convenios y aceptado sus recomendaciones o por haber reconocido su efectividad por vía del bloque de constitucionalidad, esto es, por la inclusión a la OIT, por la confirmación de

⁷² Véanse, las obras de la OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Las Normas Internacionales del Trabajo**, 4ª ed., Editorial Alfaomega, México, 1999, pp.93-140; **Derecho Sindical de la OIT, Normas y Procedimientos**, Ginebra, 1995, pp. 115-162.

⁷³ VILLASMIL PRIETO, Humberto. **Curso de Derecho Internacional del Trabajo**, Programa de Maestría en Derecho del Trabajo, Universidad de Panamá, Panamá, 2004, pp.10-35. Recientemente, en una extraordinaria obra se explicaron las dos vías que existen en Colombia para lograr la incorporación de las normas internacionales del trabajo a su derecho interno, a las cuales se les atribuyen diferentes jerarquías, a saber: *la incorporación automática con destino al llamado bloque de legalidad laboral y la incorporación automática al bloque de constitucionalidad*, a partir de la Constitución de 1991 y siendo ambas reconocidas por la Corte Constitucional de ese país, tal como apunta MOLINA, Carlos Ernesto. **Las Normas Internacionales del Trabajo y su Efectividad en el Derecho Colombiano**, Editorial Temis, Colombia, 2005, pp. 165-223. En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, recordando que la sola pertenencia a la organización implica la aceptación de los principios y derechos enunciados y contenidos en su Constitución y en su primera Declaración en 1944, aun cuando no se hayan ratificado los aludidos convenios internacionales y estableciendo ellos serán efectivos mediante un seguimiento promocional. Los convenios fundamentales de la OIT a los cuales alude la citada declaración están referidos al reconocimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición de las peores formas del trabajo infantil, el establecimiento de la edad mínima y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y remuneración.

la normativa adoptada o por la integración de su régimen interno a través del llamado bloque constitucional o el denominado Derecho de la Constitución que reconoce los derechos humanos y los relativos al trabajo sin que haya diferencias de rango con el resto de los preceptos constitucionales. Tales caminos buscan hacer eficaz y efectivos los contenidos de los instrumentos jurídicos aprobados por la Organización Internacional del Trabajo.

Seguida de una corta referencia sobre las teorías monista y dualista, cuando se analiza el tema de la incorporación de las normas internacionales de trabajo al ordenamiento interno y la jerarquía que adquieren ellas en éste, dentro de un estudio reciente, **Carlos Ernesto Molina**⁷⁴ sostiene que la mayoría de las NIT son insertadas al sistema colombiano dentro del grupo de legalidad, revistiendo la operatividad de las demás Leyes; en tanto, sólo ciertas normas internacionales forman parte del bloque o conjunto de constitucionalidad entre esas aquellas que versen sobre derechos humanos fundamentales y el instrumento prohíba la limitación de éstos durante los estados de excepción, tales como los Convenios relativos a la Libertad Sindical y Derecho de Negociación Colectiva, sobre la Abolición de Trabajo Forzoso, sobre Igualdad de Remuneración y Discriminación, y sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Dentro del Bloque Constitucional se ubican los principios y normas contenidas en el texto constitucional, al igual que todas aquellas disposiciones jurídicas de diversa jerarquía que sirvan como criterios para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación.

Dentro del segundo grupo se incluyen ciertos pronunciamientos de los órganos de control de la OIT, específicamente del Comité de Libertad

⁷⁴ MOLINA, Carlos Ernesto. *Ibidem*, pp. 165-223.

Sindical, sin hacer ningún tipo de distinción respecto al contenido provisional o definitivo de la recomendación de tal organismo del Consejo de Administración. Esta tendencia jurisprudencial se origina con el caso de Empresas Varias de Medellín donde fueron despedidos una gran cantidad de trabajadores que participaron en una huelga declarada ilegal por el Ministerio de Trabajo, ya que se trataba de un cese de actividades en un servicio público esencial, luego de las acciones de tutela presentadas por éstos al considerar que la calificación de ilegalidad de la huelga debía declararla un ente independiente y no el propio gobierno.

Contra el valor asignado a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, las cuales son consideradas por la jurisprudencia de su país un complemento indisoluble de las normas internacionales de trabajo, el citado autor se declara con fundamento jurídico por cuanto que ello contradice el artículo 37 de la Constitución de la OIT, pues ese no es el organismo autorizado para resolver las cuestiones de interpretación de los convenios, sino la Corte Internacional de Justicia. Por tanto, tales recomendaciones no tienen carácter vinculante para los Estados miembros de la organización y no pueden formar parte del bloque de constitucionalidad.

No obstante, el propio Comité de Libertad Sindical le atribuye a su doctrina, sugerencias o recomendaciones una fuerza sobre todo moral y política, más que jurídica, debido a la objetividad del procedimiento seguido así como del efecto disuasivo y de la autoridad unánime que tienen sus decisiones, en la mayoría de los casos, adoptadas por un organismo compuesto por miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores. Se tratan de actuaciones internacionales legítimas que tienen una decidida

influencia en el ámbito de orientación en las políticas gubernamentales o de guía en las interpretaciones judiciales del ordenamiento jurídico interno por parte de las autoridades respectivas.

Por tanto, ellas registran un peso específico entre los especialistas de derecho laboral y en especial para los países miembros de la OIT, las cuales pueden ser insertadas fundamentalmente por vía del Bloque de Constitucionalidad. Un constante uso de ellos puede apreciarse en las jurisdicciones nacionales del mundo, cuando se examinan las resoluciones de nivel constitucional básicamente que contienen elementos de derecho internacional en la solución de conflictos laborales, sea por aplicación directa o bien por su utilización como guía en la interpretación del ordenamiento interno, según destaca la propia Organización Internacional del Trabajo por conducto de su **Centro Internacional de Formación**⁷⁵.

En Panamá, las normas internacionales integran el ordenamiento jurídico interno, una vez hayan sido incorporadas cumpliendo todos y cada uno de los trámites previstos en la propia Constitución Política, dejando en manos de la jurisprudencia la tarea de determinar la jerarquía que ellas tienen dentro del sistema jurídico. Así, el artículo 4 de la Constitución declara que

⁷⁵ CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Utilización del Derecho Internacional por parte de los Tribunales Nacionales**, Ginebra, 2004. Se plantea que las normas internacionales del trabajo, incluyendo los pronunciamientos de sus órganos de control, tienen una relación estrecha con los sistemas jurídicos nacionales cuyos alcances son determinados por la jurisprudencia de los distintos países, teniendo una *operatividad propia o aplicación directa* como suele designarse en doctrina y una *dimensión estilizada o indirecta* al utilizarla como guía, inspiración u orientación en la construcción de los fallos de los operadores jurídicos en los ordenamientos internos. VON POTOBSKY, Geraldo. “Los Convenios de la OIT: ¿Una Nueva Dimensión en el Orden Jurídico Interno?”, **Evolución del Pensamiento Juslaboralista**, Fundación de Cultura Universitaria, 1997, Uruguay, pp577-597.

“La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional”. Este precepto no contiene el orden de prelación que deben tener las normas internacionales en el ordenamiento interno como ocurre en otras latitudes, por lo que ello le toca a la jurisprudencia; sin embargo, obliga o somete al Estado a observar y cumplir en el territorio nacional la normativa internacional.

El procedimiento constitucional para la ratificación de los instrumentos internacionales que consagran la normativa de trabajo como son los tratados, pactos, convenios, recomendaciones o declaraciones, se contempla en varias disposiciones del texto fundamental entre las cuales podemos mencionar los artículos 159, numeral 3, 164, literal a, 165, literal b, 166, 168, 169, 170, 184, numeral 9. A grandes rasgos, el entronque o enlace de las normas internacionales dentro del sistema panameño opera de la siguiente manera: la aprobación o desaprobación de los tratados y convenios internacionales celebrados por el Órgano Ejecutivo está atribuida a la Asamblea Nacional como una de sus principales funciones legislativas; tienen categoría de Leyes Orgánicas los instrumentos internacionales una vez ratificados por el Órgano Ejecutivo y aprobados por el Legislativo; y la sanción respectiva procederá cuando se hayan producido los tres debates legislativos en días distintos. Estos trámites se aplican para incorporar al ordenamiento jurídico interno cualquier instrumento internacional que contenga normas de trabajo, sea que provengan de la OIT o de otros organismos internacionales.

En síntesis, los instrumentos internacionales son celebrados por el Órgano Ejecutivo y aprobados por el Órgano Legislativo para que una vez ratificados sean sancionados por aquel y surtan sus efectos jurídicos, teniendo

la obligación Panamá de acatarlos y cumplirlos conforme nuestro ordenamiento constitucional.

Hasta el momento no existen pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia que hayan decidido cuestiones jurídicas que no estén reguladas en el ordenamiento jurídico, inspiradas en las orientaciones del Comité de Libertad Sindical o basadas en elementos de derecho internacional del trabajo. Por tanto, en nuestro medio no han sido empleados en la interpretación del derecho interno los criterios o doctrinas del Comité de Libertad Sindical ni las disposiciones de ningún convenio de la OIT en la solución de conflictos laborales o de otra índole⁷⁶. No se trata de mencionar las normas internacionales de trabajo y otros instrumentos jurídicos en la elaboración o construcción de las decisiones judiciales sino de utilizarlos adecuadamente como herramientas en la solución de los puntos sometidos a escrutinio judicial, esto es, inspirarse en un principio fundamental o seguir una determinada orientación de naturaleza internacional.

Pese a ello creemos que nuestra máxima autoridad de justicia, en el futuro cercano, podrá y deberá insertar al sistema panameño la doctrina del Comité de Libertad Sindical relativa a las excepciones del derecho de huelga, formada con base a las escasas normas internacionales que aluden a ese derecho colectivo, empleando el conocido Bloque de Constitucionalidad que

⁷⁶ Sobre la obligatoriedad de las decisiones del Comité de Libertad Sindical, la cual no ha sido debatida entre nosotros serenamente, somos de la opinión que la Corte Suprema de Justicia no debe desaprovechar o desperdiciar la ocasión para introducir la doctrina de ese órgano de control de la OIT cuando resuelva el problema de la juridicidad de la improcedencia de la huelga en el Canal de Panamá o cuando detenga la continuada desarticulación de la eficacia de la negociación y contratación colectiva, tal como lo adelantamos en el artículo “Valor de las decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT”, *La Estrella de Panamá*, segmento de opinión, 10 y 12 de mayo de 2006, p. B-5.

fuera reconocido desde la década de los noventa y además le asignará a ella jerarquía constitucional por tratarse de un derecho humano fundamental⁷⁷. Así, en sede laboral tendrá vigencia la teoría del Bloque de Constitucionalidad, la cual viene siendo excluida sin razón de los derechos económicos, sociales y culturales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como se verá abajo.

3.3.1. Expansión de la Teoría del Bloque de Constitucionalidad.

En Panamá, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia introdujo el vocablo Bloque de Constitucionalidad en nuestro medio, según expuso **Arturo Hoyos**⁷⁸ para denotar el conjunto de criterios o reglas que sirven como

⁷⁷ En nuestro país, la doctrina resalta la jerarquía constitucional de los instrumentos internacionales siempre que versen sobre derechos humanos, luego del cambio de posición registrado en fallo de 15 de octubre de 1965 por la propia Corte Suprema referida a una Convención del Canal Istmico, según APARICIO ALBA, Raúl. **Jerarquía Constitucional de los Tratados sobre Derechos Humanos**, Editorial Pablo Menacho, Panamá, 2001, pp. 56-64. Sobre este particular también se afirma que la normativa internacional no puede ser desconocida por el derecho interno, pues aquella tiene prevalencia sobre éste dentro del sistema jurídico panameño, cuando se refiera a derechos fundamentales, según TORRES DE LEON, Vasco. “La recepción de los Derechos Fundamentales de la OIT en la Legislación Laboral Panameña”, **Revista de Derecho Social**, Editora Sibauste, S.A., Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003, pp. 18-19. No obstante, sin diferenciación alguna se atribuye carácter de ley a los tratados o convenios internacionales, los cuales forman parte de nuestro régimen jurídico, una vez sean aprobados conforme el procedimiento señalado en la Constitución. VARGAS VELARDE, Oscar. **Derecho Panameño del Trabajo**, Editado por Bufete Illueca, Panamá, 2001, p. 162.

⁷⁸ Una aproximación del tema fue hecha en dos artículos difundidos, algún tiempo atrás, por HOYOS, Arturo. “La doctrina del bloque de constitucionalidad” y El bloque de constitucionalidad en Panamá”, ambos publicados en el diario El Panamá América, los días 20 de marzo y 2 de mayo de 1990. Dichas consideraciones aparecen en la obra del mismo autor titulada **La Interpretación Constitucional**, Editorial Temis, S.A., Colombia, 1993, pp.98-106. También puede consultarse a CARABALLO SALAZAR, Javier. **El Bloque de**

parámetros de control para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes y del resto del ordenamiento jurídico, mediante sentencia del 30 de julio de 1990. Este término ha sido definido en dicha resolución como "... el conjunto normativo utilizado por la Corte para emitir juicios sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o acto sujeto al control judicial de constitucionalidad."

De acuerdo con ese interesante pronunciamiento los elementos que integran el contenido del Bloque de Constitucionalidad en nuestro derecho son: las normas formalmente constitucionales, la doctrina constitucional sentada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, los derechos fundamentales (individuales y sociales) y las garantías procesales previstas en la

Constitucionalidad según la Jurisprudencia Panameña, Tesis de grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Panamá, 1997, pp.89-94.

Esa frase encierra la idea de establecer una serie de reglas, principios o criterios que tienen valor *supra legem* para calificar la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones jurídicas. Se trata de una tendencia doctrinal y jurisprudencial proveniente del continente europeo, específicamente de Francia y España. Para la doctrina francesa la expresión Bloque de Constitucionalidad designa el conjunto de normas con valor constitucional que constituyen parámetros para medir las leyes junto a la Constitución, componiéndolo la Constitución vigente, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, las disposiciones del Preámbulo de la Constitución de 1946 y los Principios Fundamentales reconocidos en las leyes de la República, excluyendo los Tratados Internacionales, los Reglamentos Internos de las Asambleas Parlamentarias y los Principios Generales del Derecho. Por su parte, la jurisprudencia española reconoce la existencia de criterios que determinan la constitucionalidad del ordenamiento jurídico como una forma de armonizar el complicado sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, los cuales se encuentran fuera de la Constitución, conformando su contenido las normas de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las normas de competencias.

Se advierte que el origen y contenido es distinto en ambos sistemas jurídicos, al igual que su función, pues en el primero las normas del bloque se sitúan al lado de la Constitución, mientras que en el segundo quedan por debajo de ella y dependen del texto constitucional. No se circunscriben a las normas incluidas en su texto sino que el mismo se integra con otras normas, valores y principios contenidos en otros instrumentos legales que son fundamentales para el Estado.

Constitución y las que constan en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre ratificados por Panamá y la costumbre constitucional.

También componen este fenómeno el Reglamento de la Asamblea Nacional, las normas derogadas de la Constitución y el Estatuto de Retorno Inmediato al Orden Constitucional, conforme otras decisiones de la propia Corte Suprema de Justicia emitidas con posterioridad al mencionado precedente. A propósito pueden examinarse los fallos de 16 de octubre de 1991, de 3 de agosto de 1990 y de 14 de febrero de 1991, los cuales se refieren a tales elementos en el orden mencionado, así: el primero destaca que “... ciertas normas del reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del Bloque de Constitucionalidad de Panamá, en especial las que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea”, estableciéndose que las normas legales aprobadas en violación del procedimiento previsto en el reglamento serían inconstitucionales por el vicio de forma, implicando ello que las normas que aluden a la función judicial y administrativa de la Asamblea no forman parte del Bloque de la Constitucionalidad; el segundo vino a poner de manifiesto un supuesto de ultra actividad de una normativa derogada porque se declararon inconstitucionales actos que se expidieron y surtieron sus efectos bajo la vigencia de una Constitución derogada; y el último deja sentado que el gobierno electo de modo legítimo tuvo la necesidad de adoptar instrumentos jurídicos bajo un estado de necesidad para el reestablecimiento del Estado de Derecho, dejando de lado temporalmente la eficacia de ciertas disposiciones de la Constitución formal.

En definitiva, los elementos que componen el llamado Bloque Constitucional son la doctrina constitucional de la propia Corte Suprema de Justicia, algunas convenciones internacionales en materia de derechos humanos, las normas constitucionales derogadas, las disposiciones sobre el retorno al orden constitucional, la normativa que regula el procedimiento legislativo y la costumbre constitucional, junto al Estatuto Fundamental según lo recalcado por Ana Sánchez Urrutia⁷⁹.

A pesar de haberse reconocido como elemento del Bloque Constitucional *los derechos sociales fundamentales* siendo parte de éstos los derechos sindicales, se observa un tratamiento jurisprudencial poco uniforme en nuestro medio respecto de las normas internacionales que contemplan esos derechos.

Por un lado, existen decisiones judiciales de alto nivel que desconocen el valor constitucional de los tratados, convenios y declaraciones referidas a los derechos sindicales, bajo el argumento que ellos tienen sólo rango legal conforme la interpretación dada al artículo 4 del texto constitucional, tal como se expuso en la sentencia de 23 de mayo de 1991, expedida por el Pleno de la Corte donde fue descartada la posibilidad de introducir los Convenios 87 y 98 de la OIT al Bloque Constitucional, cuando fue demandada la funesta Ley 25 de 1990. Así, recientemente esa Corporación Judicial dijo que “si bien es cierto que los Convenios No. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Panamá, pueden ser aplicables a los empleados públicos en materia sindical, no es menos cierto que si se

⁷⁹ SÁNCHEZ URRUTIA, Ana. **El Bloque de la Constitucionalidad. Jurisprudencia Sistematizada**. Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1997, pp. 17-58.

admitiera en gracia de discusión que la Ley 25 de 1990, se opone a ellos, la consecuencia jurídica que seguiría no sería la inconstitucionalidad sino la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, tal como lo señalan éstos”. Se desprende no sólo el reconocimiento judicial de la aplicación de la mencionada normativa internacional a los empleados públicos, sino que a ellos se les otorga dentro de nuestro sistema una categoría legal.

Por otra parte, se encuentran fallos que le atribuyen jerarquía constitucional a la normativa internacional, sólo cuando ésta consagre derechos fundamentales los cuales son esenciales para las sociedades que descansan en un Estado de Derecho, como sin duda es, la libertad sindical que desde una perspectiva amplia comprende el derecho de asociación profesional, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga, siendo inaceptada por la máxima autoridad judicial. Esa entidad sostuvo que integran el Bloque de Constitucionalidad, y por ende, tienen ese rango los tratados y convenios que establezcan algunos derechos civiles y políticos fundamentales de nuestro Estado de Derecho como son la garantía del proceso justo o debido proceso previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos, según los fallos de 8 de noviembre de 1990 y de 19 de marzo de 1991. Se trata de una tendencia restrictiva que evita el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho y de las instituciones democráticas de la sociedad panameña.

Se observa que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia excluye o tiende a excluir del contenido de la teoría del Bloque de Constitucionalidad los tratados, convenios y declaraciones de la OIT, ratificados por Panamá,

circunscribiendo la vigencia de esa doctrina a las normas internacionales referidas a ciertos derechos humanos y aplicando de forma limitada la teoría de los derechos fundamentales, la cual incluye a no dudarlo al derecho de huelga con todas sus peculiaridades.

A nuestro juicio, no existe razón válida para impedir la expansión de la teoría del Bloque de Constitucionalidad a las normas, reglas y principios políticos, económicos y sociales, concretados en el derecho al asilo, el derecho al trabajo y las instituciones nucleares del Derecho del Trabajo reinantes en materia colectiva (la sindicalización, negociación colectiva y derecho a huelga), ya que estos son derechos fundamentales o derechos humanos que aparecen proclamados expresa e implícitamente en la propia Constitución Política. Se hace necesario que tanto derechos de segunda y tercera generación sean reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad, pues se observa una profunda evolución y transformación del Estado panameño, como Estado Social de Derecho, que no sólo contempla y protege los derechos de primera generación típicos de los Estados liberales.

En lo que respecta al Bloque de Constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia deberá ser ampliada con el objeto de incorporar a su contenido los pronunciamientos elaborados sobre las escasas normas internacionales relativas a los derechos humanos de segunda generación, o sea, aquellos referidos a los derechos económicos, sociales y culturales, tal como ocurre en el derecho colombiano y en otros sistemas legales.

La posición judicial que no admite que los derechos sociales fundamentales puedan ser incorporados por vía del Bloque Constitucional, se

limita a considerar sólo como derechos fundamentales los derechos de defensa, excluyendo los denominados derechos de prestación los cuales son una categoría de los derechos fundamentales. Esta concepción comporta una “reducción del contenido de las disposiciones de derechos fundamentales” para **Rodolfo Arango Rivadeneira**⁸⁰, la cual es propia del liberalismo clásico y burgués superada en un Estado Social de Derecho que desarrolla un moderno concepto de derechos fundamentales.

3.4. Posición actual del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Tradicionalmente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que el derecho de huelga en los servicios públicos no puede ser prohibido conforme la redacción del primitivo artículo 65 de la Constitución Política de 1972, pudiendo sólo someterse a restricciones especiales establecidas en la legislación laboral. En consecuencia, el derecho de huelga no podrá ser sometido a prohibiciones ni a limitaciones dentro del sector privado.

Se advierte que el Pleno de la Corte cuenta con una débil doctrina acerca de las limitaciones o exclusiones que pueden imponerse al ejercicio del derecho de huelga, por lo cual no debe ser desaprovechada esta oportunidad para replantear los alcances y precisiones sobre este derecho colectivo, considerando que éste constituye un derecho fundamental para los trabajadores. En la actualidad, acorde con este planteamiento existe una espléndida ocasión para que el Pleno fije o establezca los pronunciamientos

⁸⁰ ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. *El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales*, Legis Editores, S.A., Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2005, pp.35-36. Se entiende que estos derechos son derechos subjetivos y generales que tienen todas las personas dentro de un Estado democrático y que están reconocidos constitucionalmente.

más relevantes o significativos sobre el derecho de huelga con el objeto de suplir las carencias o insuficiencias de su régimen jurídico, siguiendo estos conceptos.

En primer lugar, sería conveniente que se definiera la huelga como un derecho humano fundamental de los trabajadores organizados y se aclarara que se trata de un derecho de naturaleza colectivo cuyo ejercicio y efectividad depende de un número plural de trabajadores y no de una decisión individual. Es decir, que su eficacia la determina y afecta a una colectividad de trabajadores, con lo cual esclareceremos el problema relativo a la titularidad del derecho de huelga.

En segundo término que se indicasen las razones que justifican la prohibición del derecho de huelga, precisando lo que se entiende por servicios esenciales de la comunidad de índole internacional puesto que ello permitiría conjugar o conciliar otros derechos, valores o bienes protegidos constitucionalmente. En otras palabras, declarar con la prudencia de siempre que el derecho de huelga admite excepciones porque no se trata de un derecho absoluto o ilimitado. Se expresaran como tales aquellas actividades que deben ser preservadas porque su interrupción pondría en peligro la vida, seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población, identificándose los derechos fundamentales, las libertades públicas y los otros bienes y valores constitucionalmente protegidos.

Por último, resultaría provechoso que se reconocieran las garantías necesarias atribuidas a los trabajadores privados del derecho de huelga, buscando asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la

comunidad puesto que constituyen prestaciones vitales que son prioritarias y están por encima de los intereses de los trabajadores o del derecho de huelga.

Estas y otras puntualizaciones que seguramente formulara el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al establecer su posición y criterio sobre la juridicidad de la improcedencia de la huelga en el Canal de Panamá, sin duda alguna, contribuirán a rediseñar el contenido y alcance de este derecho fundamental reconocido constitucionalmente en nuestro medio. Específicamente, se dictará una emblemática resolución que marcará las pautas a seguir sobre el derecho de huelga en el ámbito de sector público y particularmente en uno de los servicios esenciales brindados a la comunidad internacional: las operaciones y manejo ininterrumpido del Canal de Panamá que se traduce en un tránsito pacífico por dicha vía en nuestro sistema.

4. Compensación adecuada ante la privación de la huelga.

En el contexto de las relaciones laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, el derecho de huelga ha sido suprimido como es sabido, siendo compensada esa privación con otras protecciones que van desde un modelo peculiar de representación colectiva de los trabajadores hasta el establecimiento de un sistema de negociación colectiva poco intervenido que está acompañado de la posibilidad de activar el arbitraje en modo voluntario como último mecanismo de solución de conflictos. Estas garantías serán descritas a grandes rasgos seguidamente.

Por un lado, la legislación que organiza la Autoridad del Canal de Panamá establece que los trabajadores allí contratados son titulares de una serie de derechos que componen la denominada sindicalización, entre ellos: la

libertad de afiliación y la libertad de desafiliación, así como las facultades de participación, de organización y libre funcionamiento de las organizaciones sindicales.

Efectivamente, el artículo 95 de la Ley 19 de 1997, dispone que el trabajador que presta sus servicios en el Canal de Panamá tiene derecho a formar, afiliarse o participar libremente en una organización sindical, o puede abstenerse de ello y, en todo caso, ser protegido en el ejercicio de su derecho; actuar en nombre de la organización sindical como su representante y, consecuentemente, expresar las opiniones de la organización sindical ante los foros correspondientes; participar en la negociación colectiva; solicitar la asistencia de representantes exclusivos en cualquier investigación llevada a cabo por un representante de la Administración; procurar la solución de los conflictos; y ser asistido por el representante exclusivo con independencia a la afiliación o no de la organización sindical respectiva.

Para la efectividad de esos derechos se tiene previsto expresamente el sistema de pago de cuotas sindicales, las cuales serán descontadas por la Autoridad en forma regular y periódica del salario del trabajador, como miembro del sindicato de la unidad negociadora respectiva, siempre que lo haya autorizado por escrito. La autorización no podrá ser revocada por espacio de un año conforme el artículo 96.

Las disposiciones legales y reglamentarias contemplan que la organización sindical o representación exclusiva, conforme la terminología empleada, tendrá derecho a representar a los trabajadores de la unidad negociadora; a negociar convenciones colectivas que incluyan a todos los trabajadores de la unidad negociadora; a actuar en representación de los

intereses de todos los trabajadores de la unidad negociadora, estén afiliados o no a la organización sindical; a presentar y tramitar quejas en nombre propio o en nombre de cualquier trabajador de la unidad negociadora; a presenciar la tramitación formal de las quejas interpuestas por el trabajador directamente; a participar en cualquier reunión formal entre la Administración de la Autoridad y el trabajador, relacionada con la queja o condiciones de empleo; a invocar el arbitraje para la solución de aquellas disputas que considere no hayan sido resueltas satisfactoriamente; a participar en la elaboración y modificación de los reglamentos que afecten condiciones de empleo, cuya aprobación le corresponda a la Junta Directiva de la Autoridad; a denunciar la administración por prácticas desleales; y a mantenerse afiliada a organizaciones sindicales internacionales.

Cabe señalar que la Administración pudiera incurrir en las prácticas desleales que se identifican en el artículo 84 de la Ley Orgánica como sigue: interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho establecido en dicho régimen; alentar o desalentar la afiliación de los trabajadores a un sindicato, mediante discriminación respecto a nombramientos, ascensos u otras condiciones de empleo; patrocinar, controlar o asistir a un sindicato con el suministro de servicios y facilidades acostumbrados; disciplinar o discriminar a un trabajador por la presentación de una queja, declaración jurada o petición; negarse a consultar o a negociar con un sindicato; no cooperar en los procedimientos y decisiones donde haya estancamientos en las negociaciones; y no obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición jurídica.

En tanto, los comportamientos que son considerados prácticas desleales de los sindicatos son: llamar a huelga o participar en la huelga o en cualquier suspensión de labores contra la Administración durante un conflicto laboral; consentir cualquiera de las actividades antes descritas; interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho previsto en el régimen especial; coaccionar, disciplinar, multar o intentar coaccionar a un miembro del sindicato como castigo o represalia, con el propósito de obstaculizar o impedir el desempeño de su trabajo o rendimiento; entre otras. (Es nuestra la negrilla).

De la construcción de la última frase de las conductas consideradas como desleales, arriba resaltadas, se desprende que las huelgas por simpatía o de apoyo que sean declaradas no contra la Administración del Canal de Panamá parecieran tener alguna justificación y no caerían dentro de la prohibición contenida en el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, permitiéndose y siendo conductas que no admitirían ninguna sanción. Esto pudiera ocurrir durante un conflicto laboral que se haya generado por trabajadores que estuvieran prestando sus servicios ante un empleador que tuviera una concesión con la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá, sea al momento de su modernización o durante la construcción del tercer juego de esclusas promovido por el Gobierno Nacional.

Del mismo modo se califica como práctica desleal por parte de un representante exclusivo rechazar la afiliación de cualquier trabajador de la unidad negociadora que representa, excepto que no reúna los requisitos ocupacionales que regularmente exige el sindicato para ser miembro o que no

pague las cuotas requeridas como condición de afiliación y retención de la afiliación.

El claro establecimiento la libertad de fundación de los sindicatos implica la libertad que tienen los trabajadores de decidir su propia extinción, lo que significa que las autoridades carecen de legitimación en la disolución de los mismos. Sin embargo, la Junta de Relaciones Laborales podrá revocar el reconocimiento de las organizaciones sindicales cuando se infrinja el contenido del artículo 92.

Por otra parte, la negociación y contratación colectivas están protegidas en la legislación especial que rige en el Canal de Panamá, pero con algunos rasgos peculiares como son: el establecimiento de la homologación del convenio colectivo, pues se requiere para su eficacia y validez la aprobación de la Administración o, en su defecto, la convalidación de la Junta de Relaciones Laborales; y la renovación automática del convenio colectivo, ya que es posible la prórroga de su vigencia después de vencido el plazo pactado. Estas características aparecen en el capítulo sexto del Acuerdo No. 18 del 1 de julio de 1999.

La obligación de negociar de buena fe impuesta a las partes, básicamente, presupone la disposición de pactar una convención colectiva o un acuerdo sobre condiciones de empleo y la prohibición de someter o compeler a la parte opositora a que reconozca o acepte una propuesta determinada, según lo establecido en el artículo 101 de la LOACP y el artículo 57 del reglamento sobre relaciones laborales. Envuelve las actitudes que deben ser asumidas tanto por la Administración como por el

representante exclusivo, ya que no se trata de una obligación de resultado sino de medio.

Según el diseño establecido la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá deberá suministrar al representante exclusivo la información pertinente de los temas que serán objeto de discusión en la negociación colectiva, siempre que sea solicitada por escrito y tenga la relevancia necesaria para la negociación. No se entregará información relacionada con las orientaciones, guías, asesorías, directrices, consultorías o entrenamientos que reciban los funcionarios o trabajadores de confianza con relación a la negociación colectiva. Tampoco se proporcionará información restringida o aquella que tenga carácter de reserva en la Ley o en el reglamento.

La negociación colectiva versará sobre los asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos que se relacionen con la clasificación de puestos y los expresamente se establezcan en la Ley; los procedimientos utilizados para la implementación de las decisiones de la Administración de la Autoridad, así como: las medidas adecuadas aplicadas al trabajador afectado adversamente con tales decisiones, a menos que sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo; y aquellos que se refieran al número, tipo y grado de trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo, la tecnología, los medios y métodos para desempeñar el trabajo, tal como lo dispone el artículo 102 de la ley.

Las negociaciones descansan en la base de intereses, por lo cual las partes deberán promover necesariamente el mejoramiento de la calidad y

productividad, el servicio al usuario, la eficiencia operacional del Canal y la calidad del ambiente de trabajo, según se reafirma en las disposiciones jurídicas.

De acuerdo con las disposiciones reglamentarias, la Administración podrá negarse a negociar cuando estime que los asuntos sometidos a dicho procedimiento estén en conflicto con la ley o los reglamentos. No obstante, la organización sindical tendrá derecho a acudir a la Junta de Relaciones Laborales para que se determine la negociabilidad del asunto, antes que haya concluido el periodo de negociación.

La Junta de Relaciones Laborales también tendrá la responsabilidad de resolver los estancamientos que se produzcan durante las negociaciones a solicitud de cualquiera de las partes.

Respecto de la convención colectiva las disposiciones legales y reglamentarias disponen que dicho acto deba contener un procedimiento para la tramitación de las quejas donde se incluya la facultad de invocar el arbitraje u otro medio alternativo de solución de conflictos, por un lado, y, por el otro, los procedimientos y mecanismos para iniciar la negociación sobre asuntos no incluidos en la convención colectiva vigente.

El procedimiento en virtud del cual se tramitan las quejas debe ser justo, sencillo y rápido, garantizando el derecho del representante exclusivo de presentar quejas en su propio nombre o en nombre de un trabajador de la unidad negociadora, al igual que el derecho del trabajador de presentar su queja en su propio nombre, sin perjuicio que pueda acudir el representante exclusivo durante la tramitación de la queja, y el derecho de la Administración de presentar quejas contra el representante exclusivo. El

procedimiento negociado contendrá mecanismos para resolver objeciones sobre competencia, extemporaneidad y admisibilidad de la queja y la facultad de saneamiento del proceso, asegurando el derecho de contradicción.

Quedan excluidos de este tipo de procedimientos los siguientes asuntos: las actividades políticas prohibidas referidas en el artículo 88, la jubilación, los seguros de vida y seguros médicos, los exámenes, certificaciones y nombramientos de personal, la clasificación de cualquier puesto que no resulte de una reducción de grado o salario y aquellos que sean exclusivos de común acuerdo de las convenciones colectivas.

Las convenciones colectivas y los acuerdos complementarios se perfeccionan con la firma del representante autorizado de la administración y el representante exclusivo; no obstante, se requerirá la aprobación del administrador de la ACP, la cual se expresará dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la suscripción, pero se podrá desaprobear parcialmente el convenio colectivo por violaciones legales o reglamentarias.

Cuando la convención colectiva no sea aprobada en su totalidad, el representante exclusivo podrá acudir a la Junta de Relaciones Laborales para que dicha actuación sea valorada, mediante el procedimiento de negociabilidad o práctica desleal que se haya establecido en ese organismo. Las acciones impugnativas operan a elección de la organización sindical.

En todo caso, entrarán a regir las disposiciones que hayan sido aprobadas por el administrador de la Autoridad del Canal de Panamá.

Cuando el Administrador no se pronuncia dentro del término prescrito de los treinta días, entrará a regir la convención colectiva a partir del día siguiente a la expiración de dicho plazo. Con esta disposición se le otorga

eficacia a lo pactado aun cuando no se cumpla una formalidad o un requisito de forma.

La convención colectiva continuará vigente, pese a su vencimiento, siempre que los términos y condiciones de empleo estipulados en la misma no entren en pugna con la ley orgánica o los reglamentos de la ACP. No obstante, las partes expresamente podrán acordar en la convención colectiva una cláusula que establezca un período específico durante la vigencia del convenio para notificar su intención de negociar una nueva convención y fijar un plazo para iniciar dicha negociación.

Sin embargo, las partes podrán acordar la renovación automática de la convención colectiva al vencimiento de la misma, lo cual no ocurre en la legislación laboral ordinaria.

También el arbitraje se consagra en la ley orgánica del Canal de Panamá, operando dicho mecanismo en forma voluntaria y concertada dado que no es posible aplicarlo mediante imposición o en su modalidad obligatoria como ocurre en los supuestos del artículo 452 del Código de Trabajo. Se configura como la última instancia administrativa para la solución de las controversias o conflictos laborales que se presenten en dicho ámbito, según el artículo 106 de la Ley 19 de 1997.

El laudo arbitral será de obligatorio cumplimiento y sólo podrá impugnarse ante la Sala Tercera de Corte Suprema de Justicia por las causas expresamente señaladas en el artículo 107 de la Ley 19 de 1997, esto es, ante los supuestos de interpretación errónea de la Ley o reglamentos, parcialidad manifiesta de los árbitros o incumplimiento del debido proceso durante el

desarrollo del arbitraje. El recurso correspondiente se interpondrá dentro de los treinta días hábiles, contados a partir de la notificación del fallo arbitral.

La comentada ley no califica el medio de impugnación que puede interponerse contra el laudo arbitral, pero el mismo fue catalogado por Vasco Torres de León⁸¹ como un *recurso de apelación* y posteriormente asimilado a una *especie de recurso de casación*. Sin embargo, en un estudio previo afirmamos que se introdujo el llamado *recurso de homologación* existente en otras legislaciones puesto que se tiene por objeto la revisión del fallo arbitral, sea para confirmarlo o bien anularlo⁸².

Adicionalmente, en el artículo 82 del acuerdo número 18, mediante el cual se reglamentan las relaciones laborales en la ACP, se establece que el laudo arbitral recaerá sobre las pretensiones de las partes e incluirá las disposiciones necesarias para delimitar, facilitar y orientar su ejecución, así como podrá condenar según procedan salarios caídos, sus respectivos intereses y los honorarios de los abogados. Se trata del contenido del laudo arbitral.

Los costos del arbitraje serán pagados a partes iguales por la Administración y por la organización sindical respectiva, con lo cual se descarta que los árbitros tengan la calidad de servidores públicos, según lo establecido en el último párrafo del artículo 106. Los árbitros actúan con

⁸¹ TORRES DE LEON, Vasco. "Sobre el Debatido Futuro del Derecho del Trabajo (Perspectiva Panameña)", *Revista Panameña de Jurisprudencia y Doctrina Laboral* No. 2, Editorial Papeles Laborales, Panamá, 1997, p.21. La imprecisión fue corregida luego en *Curso de Derecho Procesal del Trabajo*, Editorial Papeles Laborales, Panamá, 2003, p. 328.

⁸² Vid., nuestro ensayo "El Arbitraje Laboral en Panamá", *Anuario de Derecho* No. 28, Órgano de Información de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, Panamá, 1999, p. 264. (Una síntesis del estudio fue publicada en la revista mundial *Investigaciones* No. 3, la cual edita la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Argentina, 2000, pp. 763-767).

autonomía e independencia de la Junta de Relaciones Laborales, aun cuando esta autoridad sea la que mantenga la lista de árbitros idóneos, tal como lo dispone el artículo 117.

Esos mecanismos permiten salvaguardar los intereses de los trabajadores del Canal de Panamá, a pesar de haber sido privados de uno de los medios de acción por excelencia del movimiento obrero y sindical, siguiendo los lineamientos de los organismos de supervisión y control de la OIT.

5. Reordenación necesaria de la huelga en el derecho panameño.

Las carencias o deficiencias del ordenamiento jurídico, ya mencionadas, y la virtual existencia del pronunciamiento que introducirá a nuestro sistema ciertos aspectos relevantes del derecho de huelga, supliendo la labor legislativa, han impuesto a nuestro juicio la necesidad de ajustar o modificar toda la legislación nacional aplicable a este derecho colectivo, sea por vía de reformas intensas e integrales de todo el régimen jurídico o con la expedición de una legislación especial. Situación parecida a la descrita se dio en el régimen español como bien explica **José Muñoz González**⁸³, al sugerir la rearticulación de la normativa del derecho de huelga, mediante la adopción de una Ley Orgánica, pues no debe hablarse en rigor de sentencias normativas

⁸³ MUÑOZ GONZALEZ, José. "Hacia una nueva regulación del derecho de huelga" *Revista La Toga* No. 139, Colegio de Abogados de Sevilla, Noviembre-Diciembre, España, 2002, pp. 28. En un epígrafe exclusivo de la mejor obra filosófica sobre el tema, la urgencia de una ley reguladora del ejercicio del derecho de huelga también se puso de manifiesto respecto de su concepto, naturaleza individual o colectiva, tipologías y la determinación del término servicios esenciales, tras el análisis de la emblemática sentencia del Tribunal Constitucional de 1981, según SÁNCHEZ MARTINEZ, Olga. *Op. Cit.*, pp. 229-233.

como fuente atípica de creación del Derecho, porque la función jurisprudencial está separada inequívocamente de la genuina fuente de creación del Derecho.

Esa afirmación se hace después de analizado el régimen jurídico de la huelga en Panamá, por lo que estamos absolutamente seguros que el mismo debe ser rediseñado para efectos de satisfacer varios propósitos, a saber: regular algunas situaciones mal entendidas o confusas, contemplar varios aspectos que no fueron previstos y esclarecer otros temas de interés doctrinal y práctico, como son por ejemplo las distintas modalidades de huelgas, la titularidad del derecho de huelga, la imposibilidad de su ejercicio ante la presencia de otros derechos o valores que son indispensables o necesarios para la existencia o preservación de la sociedad en su conjunto como comunidad. (Ej. El manejo y las operaciones del Canal de Panamá).

En efecto, el reordenamiento debe encaminarse a proteger un adecuado derecho de huelga más que la libertad de huelga, permitiendo su racional ejercicio, el cual siempre cederá ante la aparición de otros valores o derechos fundamentales que son esenciales para la sociedad panameña.

Se hace necesaria la adopción de una norma suprema que consagre en forma expresa que el ejercicio del derecho de huelga le corresponde a las organizaciones sindicales, por regla general, y a los trabajadores individualmente considerados se les atribuye su titularidad. Para tales efectos se propone una fórmula parecida a la contemplada en otros sistemas jurídicos, reconociendo que dicho derecho tendrá restricciones y excepciones al momento de ponerse en práctica, así: “Se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley reglamentará su ejercicio

a las organizaciones sociales y podrá someterlo a limitaciones y salvedades en los servicios públicos y servicios esenciales por ella determinados”.

La existencia de un precepto como el propuesto resulta de importancia frente a los conflictos que puedan suscitarse con el resto de los derechos fundamentales.

De igual manera deben precisarse las exclusiones del derecho de huelga, es decir, establecer las personas o sujetos que no podrán hacer uso del derecho de huelga y las circunstancias donde no será ejercido este derecho colectivo como por ejemplo excluirse a los miembros de las fuerzas policíacas o cuerpos de seguridad del Estado ni ejercerse cuando existan situaciones de crisis aguda nacional, diferenciándose de las excepciones como el caso estudiado en esta investigación. Asimismo, tendrá que establecerse que el ejercicio del derecho de huelga podrá ser objeto de supresión o suspensión durante los estados de excepción, sitio o graves crisis nacionales, pues se pretende la supervivencia del Estado.

A nuestro modo de ver, la principal reordenación del modelo normativo de huelga existente en nuestro medio es la relativa al tema del ejercicio de este derecho colectivo, o sea, resulta conveniente que se redefinan las condiciones o ámbitos de ejercicio y reestructuren las esferas donde éste no tendrá aplicación. En otras palabras, concebir una fórmula que señale expresamente en el texto político que no será posible bajo ninguna circunstancia el ejercicio este derecho -la huelga- en el contexto de las relaciones laborales que nacen con el manejo del Canal de Panamá, puesto que se afectaría un servicio que es catalogado por su naturaleza como esencial para la comunidad nacional e internacional. Se trata de una excepción o

salvedad al ejercicio del derecho de huelga que no rebasa el contenido esencial de ese derecho.

También deberán establecerse los parámetros básicos que permitan entender el significado de la expresión servicios esenciales de la comunidad internacional, tal como han sido catalogadas las operaciones y el manejo del Canal de Panamá, con lo cual quedará claramente determinado el alcance del aludido concepto.

En definitiva, la nueva regulación del derecho de huelga responderá a los cambios políticos y económicos que los gobernantes, empresarios y trabajadores, acepten o reconozcan como influyentes y determinantes en la vida social.

CONCLUSIÓN

CONCLUSIÓN

En este trabajo se responden las preguntas que formulamos al establecer el problema que fuera objeto de investigación, el cual no sólo tiene incidencia práctica debido al debate existente en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sino que interesa a toda la doctrina laboralista nacional e internacional puesto que propone una nueva actividad a la lista de servicios esenciales de la comunidad donde resulta exceptuado el ejercicio del derecho de huelga. Las anotaciones que se destacan en esta síntesis, a modo de conclusión, representan la base del planteamiento que defendemos sobre la juridicidad de la prohibición al ejercicio del derecho de huelga en el contexto de las relaciones laborales en el Canal de Panamá.

En dicho sentido, debemos puntualizar lo que se indica abajo.

La libertad sindical representa una hermosa conquista del movimiento obrero que desde su aparición como institución sociojurídica ha mostrado su campo de acción, por lo que su contenido esencial como lo ha catalogado la doctrina española entraña la conformación, obtención y protección o defensa de los intereses de los trabajadores, estableciendo un panorama amplio de su cobertura reflejado en su tutela. Se trata de la fuente de donde manan una serie de secuelas o complementos importantes.

Desde una perspectiva histórica la libertad sindical pasa por un tortuoso vía crucis como lo demuestra la evolución de su tratamiento en los distintos ordenamientos legales, incluyendo el nuestro, donde se le regula drásticamente primero y luego de modo apacible para dar paso a la actual configuración proteccionista que conserva su complejidad debido a su doble dimensionalidad.

El análisis crítico realizado por nuestra doctrina sobre las disposiciones legales y las orientaciones jurisprudenciales, nos permite confirmar que no existe en Panamá una vigencia plena de la libertad sindical. En nuestro medio, el martirio de este derecho humano fundamental se ha referido a la falta de reconocimiento en ciertos sectores de la producción, la desnaturalización de la negociación y contratación colectiva y la negación del derecho de huelga en servicios públicos no esenciales de la comunidad, por lo que puede considerarse que la misma opera con reservas.

En Panamá, la huelga como fenómeno social aflora con la construcción del ferrocarril transistmico y durante la excavación de la vía interoceánica, esto es, en el siglo XIX como una reacción a la explotación que sufrieron los obreros que laboraron arduamente y sin descansos en ambas obras, siguiendo el diseño establecido en la época de la Revolución Industrial. Ellas sirvieron – y aún sirven- a la transportación de mercancías y a la navegación del mundo, aprovechando la posición geográfica de la región istmeña. Tanto en la construcción del Canal por los franceses como su reanudación y conclusión bajo la gestión de los norteamericanos, las sublevaciones de los obreros tuvieron como objetivos el mejoramiento de las escalas salariales, el establecimiento de descansos entre jornadas y otras condiciones laborales, al igual que el aniquilamiento del sistema de discriminación racial existente en la franja canalera.

Dentro del marco de las relaciones laborales del área canalera no hubo ni existe instrumento jurídico alguno que haya reconocido el derecho de huelga de los trabajadores, más bien siempre ha existido un régimen de prohibición a su ejercicio como se dispuso en la sección 6-26 del capítulo 711

del Reglamento de la antigua Zona del Canal y conforme el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, respectivamente. En otras palabras, en las relaciones laborales desarrolladas en el Canal de Panamá siempre ha operado la prohibición al ejercicio del derecho de huelga, pese a la ejecución de ciertas acciones huelguísticas y de presión que se dieron durante su construcción y en la década de los setenta por los Pilotos mucho después de su inauguración.

Tales ordenamientos han regido en el territorio nacional a pesar del reconocimiento constitucional del derecho de huelga en Panamá, pues el primero se aplicaba a una zona que no era gobernada por las autoridades de la República sino por el gobierno norteamericano, mientras que el segundo vino a operar como un modelo excepcional permitido por razones especiales como aquellas que aluden a las exigencias y acuerdos internacionales y a la convivencia con otros derechos fundamentales de la comunidad que deben ser respetados y conjugados con ese derecho colectivo.

La prohibición al ejercicio del derecho de huelga en el Canal de Panamá se debe a la particularidad que tiene el ámbito de aplicación de la Ley 19 de 1997, surgida de las impostergables reformas constitucionales de 1995 que consagraron la desaparición de la autoridad extranjera que estuvo encargada de manejarlo y la incorporación de ese recurso al desarrollo nacional, quedando sus operaciones sometidas a un sistema donde no es posible su interrupción como ordena el artículo 322 de la CP que es el soporte de su juridicidad conforme algunos especialistas. Teóricamente, ella descansa a nuestro entender en el respeto a los otros derechos humanos fundamentales como son la vida, la incolumidad de las personas, etc., con los

cuales ese derecho debe coexistir en las sociedades democráticas, lo cual explica cualquier excepción del derecho de huelga.

Desde el prisma constitucional el funcionamiento del Canal de Panamá no podrá interrumpirse ni suspenderse por ninguna causa, lo que significa que sus operaciones presuponen la singular actividad que ha sido catalogada en nuestro sistema como un servicio esencial de la comunidad internacional, siguiendo las orientaciones de los organismos de control de la OIT. Acorde con el Comité de Libertad Sindical el derecho de huelga, como corolario indisoluble de la libertad sindical, constituye un medio legítimo de promoción y defensa de los intereses socioeconómicos de los trabajadores que pueden someterse a restricciones y prohibiciones, llegando a ser compensado con otras garantías que permite su función.

Entonces, el ejercicio del derecho de huelga debe conjugarse con otros derechos fundamentales dentro del sistema jurídico cuyos intereses dado que satisfacen necesidades de la comunidad están por encima de los intereses de los trabajadores. Por consiguiente, estimamos que la imposibilidad legal de hacer uso del derecho de huelga en el campo de las relaciones laborales en el Canal de Panamá no pugna ni riñe con el texto constitucional que reconoce ese derecho colectivo.

Como quiera que el derecho de huelga no es un derecho absoluto y, en consecuencia, tiene límites y salvedades que han sido consagrados de forma expresa en los servicios públicos y de manera implícita, a nuestro juicio, cuando aparecen otros bienes o valores que son considerados supremos por el propio ordenamiento constitucional como son por ejemplo la vida, la incolumidad de las personas y la seguridad de las operaciones del Canal de

Panamá, a partir de las reformas introducidas en 1995, su ejercicio puede ser exceptuado como ocurre en nuestro medio en el último caso.

A pesar que los trabajadores del Canal de Panamá están privados del ejercicio del derecho de huelga, el ordenamiento jurídico que rige la ACP contempla otros mecanismos que les aseguran otros medios para la defensa y tutela de sus intereses como una adecuada compensación. Sin duda alguna, esas protecciones legales han contribuido a mantener el clima de paz que allá existe y hacen que podamos confirmar que no es inconstitucional la disposición legal que no permite la huelga dado que esta afectaría uno de los valores reconocidos en el ordenamiento constitucional como lo es: el ininterrumpido tránsito por la vía interoceánica.

Los instrumentos internacionales como la Carta Social Europea y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconocen y admiten las excepciones al ejercicio del derecho de huelga, así como los dictámenes de los organismos de supervisión y control de la OIT que aceptan la existencia y vigencia de este componente básico de las relaciones colectivas de trabajo, desde el plano internacional, han servido de soporte a las afirmaciones señaladas en este estudio que desarrolla uno de los límites externos del derecho de huelga donde se impone el respeto a los otros derechos fundamentales de la comunidad nacional e internacional.

En fin, esta es la propuesta que hacemos para la solución del problema pendiente todavía en la esfera judicial en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. AA. VV. **Evolución del Pensamiento Juslaboralista**, Estudios en Homenaje al Profesor Héctor Hugo Barbagelata, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1997.
2. AA. VV. **La Huelga en Iberoamérica**, Editorial AELE, Perú, 1996.
3. ACKERMAN, Mario. "Derecho de Huelga y Servicios Esenciales en los países del MERCOSUR", **Revista Internacional del Trabajo**, Volumen 113, No. 3, Ginebra, 1994.
4. AFANADOR NUÑEZ, Fernando. **Derecho Colectivo del Trabajo**, 2ª ed., Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1994.
5. ALEMAN ZUBIETA, Alberto. "Prohibición de huelgas en el Canal se mantiene firme", publicado en el diario **La Prensa**, del 6 de mayo de 1997.
6. ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia. **Derecho del Trabajo**, 16ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1998.
7. AMORIM SOUZA, Ronaldo. "Aspectos del Derecho de Huelga en las Actividades Esenciales", **XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Imprenta Sibauste, S.A., Panamá. 1998.
8. APARICIO ALBA, Raúl. **Jerarquía Constitucional de los Tratados de Derechos Humanos**, Panamá, 2001.
9. ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. **El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales**, Legis Editores, S.A., Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2005.

10. AYALA MONTERO, Carlos. "El Caso de Panamá", **Las Organizaciones Sindicales Centroamericanas como Actores del Sistema de Relaciones Laborales**, Costa Rica, 2003.
11. BARROSO FIGUEROA, José. **Derecho Internacional del Trabajo**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
12. BENAVIDES, Víctor. "El Derecho de Huelga de los Servidores Públicos de Panamá", **Boletín de Informaciones Jurídicas**, No. 23, Centro de Informaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1985.
13. CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de Derecho Laboral**, Editorial Heliasta, SRL, Argentina, T II, 1992.
14. CARABALLO SALAZAR, Javier. **El Bloque de Constitucionalidad Según La Jurisprudencia Panameña**, Tesis de Grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1997.
15. CARMONA CONTRERAS, Ana. **La Conflictiva Relación entre La Libertad Sindical y Negociación Colectiva**, Editorial Tecnos, S.A., España, 2000.
16. CASTILLO GILL, Rubén. **La Huelga**, Editorial Portobelo, pequeño formato No. 187, Panamá, 2001.
17. CASTILLO VASQUEZ, Emilio. **Régimen Jurídico Laboral de los Empleados de la Comisión del Canal de Panamá**, Tesis de grado, Universidad de Panamá, Panamá, 1997.
18. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. **El Arbitraje Laboral en Panamá**, Editorial Portobelo, Pequeño Formato, No. 129, Panamá, 1999.

19. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “Los Medios Encubiertos de Lucha Sindical”, **Boletín de Informaciones Jurídicas**, No. 38, Centro de Informaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1999.
20. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “Dimensiones, Lesiones y Garantías de la Libertad Sindical”, **Anuario de Derecho** No. 30-31, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2001-2002.
21. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. **Bases Sociojurídicas de la Libertad Sindical**, Editorial Portobelo, Pequeño Formato, No. 229, Panamá, 2003.
22. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “Doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre Libertad Sindical”, **Revista Derecho Social**, Editora Sibauste, S.A., Departamento de Derecho Social, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003.
23. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “El Sistema de Relaciones Laborales en la Autoridad del Canal de Panamá: Especificidades del Régimen Jurídico”, **Anuario de Derecho** No. 32-33, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003-2004.
24. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “El dilema del expediente 974/01”, publicado en el diario **La Prensa**, Panamá, el día 13 de abril de 2005, p. 13A.
25. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “Valor de las decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT”, publicado en el diario **La**

- Estrella de Panamá**, Panamá, los días 10 y 12 de mayo de 2006.
26. CEDALISE RIQUELME, Cecilio. “Límites Constitucionales de la Huelga”, publicado en el diario **La Estrella de Panamá**, Panamá, los días 26 y 27 de julio de 2006.
 27. CENTELLA GONZALEZ, Margarita. “Los Trabajadores del Canal de Panamá”, **Contratos y Regímenes Especiales de Trabajo**, Editorial Juris Textos, S.A., Panamá, 2002.
 28. CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Programa sobre Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, **Utilización del Derecho Internacional por parte de los Tribunales Nacionales**, Ginebra, 2004.
 29. CONTE PORRAS, Jorge. “Antecedentes del Canal de Panamá y los Estados Unidos de América”, **Revista Lotería No.426**, Editora Sibauste, S.A., Panamá, 1999.
 30. CHARIS GOMEZ, Roberto. **Derecho Internacional del Trabajo**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
 31. **Constitución Política de la República de Panamá**. Editorial Portobelo, Panamá, 2005.
 32. **Constitución Política de Colombia**, 11ª ed., Editorial Temis, S.A., Colombia, 1994.
 33. CORDERO, Carlos Anel. “Aprueban Ley del Canal”, publicado en el diario **El Panamá América**, del 15 de mayo de 1997, p. A-8.
 34. CUEVAS FERNÁNDEZ, Alexis. **Prohibición del Derecho de Huelga a los Trabajadores en el Canal de Panamá**, Tesis de Maestría

- en Derecho del Trabajo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003.
35. CUEVAS, Adrián. “El Bloque de la Constitucionalidad y los Tratados Internacionales”, **Boletín de Informaciones Jurídicas No. 39**, Órgano de Información de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2000.
 36. DE BUEN, Néstor. “El Viejo Derecho de Huelga”, **XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Impresora Sibauste, S. A., Panamá, 1998.
 37. DE BUEN, Néstor. **Derecho del Trabajo**, Editorial Porrúa, S.A., México, T II, 1994.
 38. DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**, Editorial Porrea, S.A., T II, México, 1993.
 39. DURAN LOPEZ, Federico. “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Materia de Derechos Colectivos”, **Revista Andaluza de Relaciones Laborales, No. 4**, España, 1998.
 40. ERMIDA URIARTE, Oscar. **La Flexibilidad de la Huelga**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1999.
 41. ETALA, Carlos. **Derecho Colectivo del Trabajo**, Editorial Astrea, S.A., Argentina, 2002.
 42. FABREGA PONCE, Jorge. “El Trabajo en la Constitución”, **Estudios de Derecho Constitucional Panameño**, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987.
 43. FABREGA PONCE, Jorge y Otros. **Código de Trabajo**, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 2003.

44. FABREGA, Ramón y Otro. **Constituciones de la República de Panamá**, (1972,1946,1941y1904), Talleres Gráficos del Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981.
45. GANDASEGUI, Marco y Otros. **Las Luchas Obreras en Panamá, 1850-1978**, 2ª ed., Editorial Celsa, Panamá, 1990.
46. GARCIA MURCIA, Joaquín y Otros. **Derecho del Trabajo**, 5ª ed., Editorial Tecnos, S.A., España, 1996.
47. GERNIGON, Bernard, y Otros, "Principios de la OIT sobre la Negociación Colectiva", **Revista Internacional del Trabajo**, Volumen, 119, Número 1, Ginebra, 2000.
48. GERNIGON, Bernard, y Otros. **Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga**, Suiza, 2000.
49. GONZALEZ DE LA ALEJA, Ramón. **La Titularidad del Derecho de Huelga, En Especial en la Función Pública: Perspectivas Jurídico-Críticas**, Editorial Colares, Granada, España, 1999.
50. GOULD IV, William. **Nociones de Derecho Norteamericano del Trabajo**, Editorial Tecnos, S.A., España, 1991.
51. GUERRERO FIGUEROA, Guillermo. **COMPENDIO DE DERECHO LABORAL**, Editorial Leyer, T III, Colombia, 1996.
52. HOYOS, Arturo. **La Interpretación Constitucional**, Editorial Temis, S.A., Colombia, 1993.
53. HOYOS, Arturo. **Derecho Del Trabajo y De La Seguridad Social**, Editorial Jurídica Iberoamericana, S.A., Colombia, 2005.
54. LOPEZ PINTOR, Rafael. **Sociología Industrial**, 3ª ed., Editorial Alianza Universitaria Textos, Madrid, 1995.

55. MADRID-MALO GARIZABAL, Mario. **Derechos Fundamentales**, 3ª ed., Editorial Panamericana, Bogotá, Colombia, 2004.
56. MANFREDO JR., Fernando. “Las Relaciones Laborales en el Canal de Panamá”, **Revista Tareas No. 86**, Editorial CELA, Panamá, 1994.
57. MALONEY, Gerardo. **El Canal de Panamá y Los Trabajadores Antillanos, Panamá 1920: Cronología de una lucha**, Ediciones Formato Dieciséis, Imprenta Universitaria, Panamá, 1989.
58. MERLANO MATIZ, Jorge y Otro, **Administración de los Conflictos Laborales**, La negociación colectiva en Colombia y la Región Andina, 3ª ed., Editorial Legis, Colombia, 2004.
59. MOLINA, Carlos Ernesto. **Las Normas Internacionales del Trabajo y su Efectividad en el Derecho Colombiano**, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005.
60. MONTAÑA PLATA, Alberto. **El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo**, 2ª ed., Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2005.
61. MONTOYA MELGAR, Alfredo. **Derecho del Trabajo**, 16ª ed., Editorial Tecnos, S.A., España, 1995.
62. MUÑOZ GONZALEZ, José. “Hacia una Nueva Regulación del Derecho de Huelga”, **Revista La Toga No. 139**, Colegio de Abogados de Sevilla, Noviembre-Diciembre, 2002.
63. MUÑOZ PINZON, Armando. “Importancia y Trascendencia de las Ultimas Reformas a la Constitución Nacional de 1972”, **Anuario de Derecho No. 29**, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2000.

64. MURGAS TORRAZZA, Rolando. "Anotaciones sobre la Huelga", **Estudios Laborales**, Panamá, 1983.
65. MURGAS TORRAZZA, Rolando. "Los Derechos Colectivos", **Anuario de Derecho No. 23 y 24**, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1994-1995.
66. NAPOLI, Rodolfo. **Manual de Derecho Sindical**, 2ª ed., Editorial La Ley, Argentina, 1969.
67. NAVAS PAJARO, Luis. **El Movimiento Obrero en Panamá (1880-1914)**, Editorial Universitaria, Panamá, 1974.
68. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo**, Ginebra, 2003.
69. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **La Hora de la Igualdad en el Trabajo**, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003, Ginebra, 2003.
70. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, **Libertad Sindical y Negociación Colectiva**, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 81ª reunión, Ginebra, 1993.
71. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Derecho Sindical de la OIT**, Normas y Procedimientos, Ginebra, 1995.
72. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **La Declaración de Principios de la OIT: Un Nuevo Instrumento para Promover Los**

- Derechos Fundamentales**, Ginebra, 2000.
73. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **La Libertad Sindical**, 4ª ed., Ginebra, 1996.
 74. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Las Normas Internacionales del Trabajo**, 4ª ed., Editorial Alfaomega, México, 1999.
 75. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo**, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª, reunión, Ginebra, 2005.
 76. OJEDA AVILES, Antonio. **Derecho Sindical**, Editorial Tecnos, S.A., España, 1995.
 77. ORGANO JUDICIAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA, **Registro Judicial**, Publicación Oficial del Órgano Judicial, Marzo, Panamá, 1999.
 78. PALOMEQUE LOPEZ, Manuel. **Derecho del Trabajo e Ideología**, 5ª ed., Editorial Tecnos, S.A., España, 1995.
 79. PEREZ SAAVEDRA, Sergio. **La Libertad Sindical en la Doctrina y en el Derecho Positivo Panameño**, Tesis de Grado, Universidad de Panamá, Panamá, 1966/67.
 80. QUINTERO CORREA, César. **Tercera Edición del Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá**, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, Panamá, 2003.
 81. RITTER, Jorge. "No hay derecho a huelga en el Canal", publicado en el diario **La Prensa**, del 23 de abril de 1997, tercera plana.
 82. RIVERA, Samuel. "Sostiene C.G.T.P. el derecho más violado en

- Panamá: El Derecho de Huelga”, publicado en el diario **El Siglo**, del 15 de septiembre de 1998, p. A-5.
83. RIVERA MORALES, Kathia. **El Derecho de Huelga en el Canal de Panamá**, Tesis de grado, Universidad de Panamá, Panamá, 1997.
 84. RODRÍGUEZ LU, Zulay. **Curso Básico de Derechos Humanos, Consagración Positiva**, Editorial Portobelo, Panamá, 1999.
 85. ROQUEBERT LEON, María. “El Canal de Panamá y El Derecho de Huelga”, **Revista Tarea No. 105**, Editorial CELA, Panamá, 2000.
 86. SÁNCHEZ, José Marcos. **Manual para la Defensa de la Libertad Sindical**, Talleres Gráficos Art Lautrec, Perú, 1999.
 87. SÁNCHEZ MARTINEZ, Olga. **La Huelga Ante El Derecho**, Editorial Dykinson, España, 1997.
 88. SANCHEZ URRUTIA, Ana. **El Bloque de la Constitucionalidad, Jurisprudencia Sistematizada**, Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, Panamá, 1997.
 89. SANTOS AZUELA, Héctor. **Derecho Colectivo del Trabajo**, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
 90. SCIARRA, Silvana. “La Libertad Sindical en la Europa Social”, **Debate Laboral No7**, Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, Costa Rica, 1991.
 91. SWEPSTON, Lee. “Desarrollo de las Normas sobre Derechos Humanos y Libertad Sindical mediante el Control de la OIT”, **Revista Internacional del Trabajo**, Volumen 117, Número 2, Ginebra, 1998.
 92. TORRES DE LEON, Vasco. “La recepción de los Derechos Fundamentales de la OIT en la Legislación Laboral Panameña”, **Revista**

- de **Derecho Social**, Editora Sibauste, S.A., Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003.
93. TORRES DE LEON, Vasco. “Sobre el debatido futuro del Derecho del Trabajo (Perspectiva Panameña)”, **Revista Panameña de Jurisprudencia y Doctrina Laboral** No. 2, Editorial Papeles Laborales, Panamá, 1997.
94. TORRES DE LEON, Vasco. **Teoría Básica Sobre El Convenio Colectivo Panameño**, Editorial Papeles Laborales, No. 1, Panamá, 1997.
95. TORRES DE LEON, Vasco. **Curso de Derecho Procesal del Trabajo**, Editorial Papeles Laborales, Panamá, 2003.
96. TORRES DE LEON, Vasco. **Temas Previos al Estudio del Derecho del Trabajo (Sistema de relaciones laborales, introducción y evolución histórica del Derecho del Trabajo en Panamá)**, Editorial Papeles Laborales, No. 3, Panamá, 1998.
97. TURNER, Jorge. **Raíz, Historia y Perspectiva del Movimiento Obrero Panameño**, Editorial Signos, México, 1982.
98. VALDES DAL RE, Fernando. “Derecho de Huelga: Interés Comunitario y Defensa de los Derechos Fundamentales”, **XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Imprenta Sibauste, S.A., Panamá. 1998.
99. VALVERDE, Antonio Martín. “De la huelga como delito al derecho de huelga: Notas para una historia del Pensamiento Jurídico Laboral”, **Evolución del Pensamiento Juslaboralista**, Fundación Cultura Universitaria, Uruguay, 1997.

100. VARGAS VELARDE, Oscar. **Derecho Panameño del Trabajo** Editado por Bufete Illueca, Panamá, 2001.
101. VARGAS VELARDE, Oscar. “Las Clases de Huelga en la Legislación Panameña”, **Anuario de Derecho No. 29**, Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 2000.
102. VILLASMIL PRIETO, Humberto. **Fundamentos de Derecho Sindical Venezolano**, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003.
103. VILLASMIL PRIETO, Humberto. **Curso de Derecho Internacional del Trabajo**, Programa de Maestría en Derecho del Trabajo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2004.
104. VON POTOBSKY, Geraldo. “La Huelga en los Servicios Públicos Esenciales”, **Debate Laboral No. 8-9**, Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, Costa Rica, 1991.
105. VON POTOBSKY, Geraldo. “Los Convenios de la OIT: ¿Una Nueva Dimensión en el Orden Jurídico Interno?”, **Evolución del Pensamiento Juslaboralista**, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1997.
106. WAISOME, Felipe. “La Huelga en el Sector Público”, **Revista Derecho Social**, Departamento de Derecho Social, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003.